

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

DE L'ACTIO INJURIARUM & DE L'INJURIA

DROIT FRANÇAIS

LE SCRUTIN DE LISTE

ET

LE SCRUTIN UNINOMINAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Paul MAGNE

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1895

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

DE L'ACTIO INJURIARUM & DE L'INJURIA

DROIT FRANÇAIS

LE SCRUTIN DE LISTE

ET

LE SCRUTIN UNINOMINAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le mardi 19 mars 1895, à 2 heures 1/2.

PAR

Paul MAGNE

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { MM. BOISTEL,
 JOBBÉ-DUVAL, } *professeurs.*
 LESEUR, *agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1895



DROIT ROMAIN

DE L'ACTIO INJURIARUM ET DE L'INJURIA

INTRODUCTION

Injure, lato sensu, et si l'on s'en tient à l'étymologie même du mot, c'est tout ce qui est contraire au droit (*in jus*).

Au sens vulgaire et actuel, injure est synonyme d'offense et s'entend de tout acte par lequel une personne porte atteinte à l'honneur ou à la réputation d'une autre personne.

L'*injuria* à Rome avait une portée beaucoup plus générale. Nous aurons l'occasion de montrer que nos « coups et blessures » modernes rentraient, en un certain sens, dans la notion de l'*injuria*. Dans une acception très large, les Romains semblent avoir considéré comme injure tout acte injuste.

C'était, en un sens, une *injuria* que l'acte par lequel un citoyen exhérédait sans cause sérieuse

certaines de ses héritiers *ab intestat*. Aussi, lorsqu'il fut permis au parent ainsi lésé d'attaquer le testament qui le dépouillait de la part héréditaire à laquelle il avait droit, la *querela inofficiosi testamenti*, par laquelle il put agir, présenta-t-elle des ressemblances remarquables avec l'*actio injuriarum* qui va nous occuper ; nous aurons d'ailleurs l'occasion, au cours de cette étude, de revenir sur ce point (1).

N'est-ce pas une idée analogue qui semble avoir dicté cette disposition, d'après laquelle un descendant ne peut appeler *in jus* son ascendant, quel que soit le degré ou la qualité de celui-ci, non plus qu'un affranchi son patron, les descendants, ascendants, ou même les héritiers externes de ce patron, sans une autorisation préalable du magistrat, disposition sanctionnée, dans le dernier état du droit, par une peine de cinquante sous d'or (2) ?

Toutefois, l'*injuria*, considérée au point de vue de l'action qui va nous occuper, a déjà une physionomie plus nette et mieux définie.

Les Institutes (princ. IV, 4) nous indiquent les différentes acceptions du mot *injuria* :

1° Ce terme peut désigner une faute et est synonyme de *culpa*, en grec *ἀδίκημα* ; c'est en ce sens qu'il

(1) Cf. Accarias, *Précis de droit romain*, 4^e éd., tome I, nos 356 et 358.

(2) Accarias, *op. cit.*, tome II, n° 749 *in fine*.

est pris dans l'expression *damnum injuria datum* qui sert à désigner le délit puni par la loi *Aquila*.

2° *Injuria*, c'est aussi une iniquité, une injustice, l'*ἀδικία* des Grecs ; en ce sens, on dit que celui contre lequel il a été rendu un jugement inique *injuriam accepit*.

3° Enfin, dans un sens plus technique, *injuria* est synonyme de *contumelia*, c'est l'*ἕσπις* des Grecs ; ainsi entendue l'*injuria* correspond à peu près à notre mot *injure* et s'entend de toute manifestation du mépris d'une personne pour une autre, lorsque cette manifestation est intentionnelle, et qu'elle est de plus contraire au droit.

C'est cette *injuria* que nous aurons à étudier.

L'*actio injuriarum*, à l'époque classique, désigne l'action par laquelle la victime de l'injure tend à obtenir satisfaction, sous la forme d'une réparation pécuniaire.

Mais, avant d'en aborder l'étude, il n'est pas sans intérêt de dire quelques mots de la répression primitive du délit d'injures, et notamment d'exposer sommairement le système de la loi des XII Tables qui précéda notre action.

PRÉLIMINAIRES

SYSTÈME DE LA LOI DES XII TABLES.

A l'origine, tout délit dut amener une guerre privée entre la famille de l'agresseur et celle de l'offensé ; chacun se faisait justice soi-même.

Un premier progrès fut réalisé lorsqu'à l'idée d'une revanche matérielle, du talion, se substitua celle d'une réparation pécuniaire : une sorte de convention, de traité de paix intervint entre les deux parties à certaines conditions ; le plus souvent l'agresseur ou sa famille paiera à l'offensé une rançon, une composition, qualifiée de *pœna* à Rome.

Ce système primitif se retrouve chez les peuplades germanes : au cas de meurtre, le meurtrier devait payer à la famille de la victime le *wehrgeld*, qui était aussi une composition pécuniaire.

On en vint à généraliser l'usage de la réparation

pécuniaire. La multiplicité des guerres privées devenait inconciliable avec le développement de la notion de l'Etat. Un pas de plus fut fait ; on dut prévoir les offenses les plus fréquentes et on les tarifa : la conclusion d'un contrat de paix était imposée aux deux familles et les clauses de ce traité fixées à l'avance.

Plus tard un nouveau progrès eut lieu.

Un délit peut causer à celui qui en est victime un double préjudice : matériel et moral. Au début, la composition pécuniaire représentait toujours à la fois la réparation du dommage et l'amende. Désormais, on établit une distinction : lorsqu'il y aura eu préjudice matériel immédiat, la peine consistera en une réparation du dommage causé ; s'agira-t-il, au contraire, d'un préjudice purement moral, la peine conservera le caractère d'un enrichissement procuré à la victime en compensation de ce qu'elle a souffert une lésion de son droit.

La législation des XII Tables, née à une époque de civilisation déjà avancée, n'en conserve pas moins cependant des traces très nettes des usages primitifs sus-indiqués.

Son système est d'une très grande simplicité. Pour un membre rompu (*membri ruptio*) la peine est du talion ; pour un os fracturé ou écrasé (*os fractum aut collisum*), elle est de 300 ou de 150 as, selon que la victime est un homme libre ou un esclave ;

enfin pour les autres injures, elle se réduit à 25 as.

Gaius (Comm. III, § 223) nous présente ces trois cas : *membri ruptio*, *ossis fractio*, injure dans tout autre circonstance, comme des variétés d'un même délit, qui, plus tard, sera réprimé par l'*actio injuriarum*, et cette opinion est celle habituellement adoptée (1). C'est celle aussi que nous suivrons.

D'après une autre opinion, à l'époque des XII Tables, il n'y aurait eu délit d'injure qu'au cas d'atteintes portées à la personnalité morale des individus. La *membri ruptio* et l'*ossis fractio* auraient constitué des délits distincts, ou du moins des hypothèses en dehors du domaine usuel de l'injure.

On fait valoir que la *membri ruptio* et l'*ossis fractio* ne supposent pas nécessairement l'intention de nuire, et peuvent n'être la conséquence que d'une faute, auquel cas l'élément intentionnel, sans lequel il ne saurait y avoir *injuria*, fait défaut et l'*actio legis Aquiliæ* serait seule possible.

Cette observation a sa valeur, mais ne suffit pas, à notre sens, en présence du texte formel de Gaius : la *membri ruptio* et l'*ossis fractio* devaient être des manifestations habituelles de l'*injuria*, sauf à justifier que l'offenseur avait eu l'*animus injuriandi* et il n'est pas téméraire de supposer qu'à cette époque

(1) Voy. notamment Accarias, t. II, n° 677 ; Van Wetter, *Traité des obligations*, t. III, p. 416.

primitive l'*animus injuriandi* se présumait facilement.

Enfin, il résulte du témoignage de Cicéron (*De republica*, liv. IV, § 10) que la diffamation était spécialement prévue par la loi des XII Tables et punie de peines sévères.

Cette législation de la loi des XII Tables en matière d'injures donne lieu à deux sortes d'observations :

1° Elle ne consacrait en somme qu'un système assez arbitraire et imparfait. Le maintien dans certains cas de la peine du talion était un reste de la barbarie primitive. De plus, le taux uniforme de la peine la rendait insuffisante ou excessive suivant les cas, et ne permettait pas de tenir compte des circonstances susceptibles de diminuer ou d'accroître la gravité de l'injure.

Dans une discussion au sujet de la loi des XII Tables entre le philosophe Favorinus et le jurisconsulte Sextus Cécilius, discussion que nous rapporte Aulugelle (*Nuits attiques*, liv. XX, ch. 1), ces critiques se trouvent déjà formulées. Favorinus s'exprime en ces termes : «.... La peine édictée contre l'injure » ne vous paraît-elle pas beaucoup trop faible ? Si » quelqu'un fait une injure à un autre, dit la loi, la » peine sera de 25 as. Il faudrait être bien pauvre » pour se refuser à ce prix le plaisir de l'injure (1).

(1) Gaius cependant semble trouver suffisante la peine de 25 as,

» Aussi votre Q. Labéon lui-même n'approuvait pas
» cette loi ; et il raconte à ce sujet, dans son com-
» mentaire sur les XII Tables, l'histoire d'un cer-
» tain Lucius Veratius, homme d'une rare méchan-
» ceté, et aussi cruel que lâche. Son plaisir était de
» souffleter les hommes libres qu'il rencontrait. Un
» esclave le suivait, une bourse pleine d'as à la
» main ; et, à mesure que le maître avait souffleté
» quelqu'un, l'esclave comptait au passant les vingt-
» cinq as alloués par la loi des XII Tables. Un sem-
» blable abus fit juger aux prêteurs qu'il fallait
» laisser cette loi de côté, et les détermina à nom-
» mer des récupérateurs pour l'appréciation des in-
» jures. Enfin j'ai dit que quelquefois la loi était
» inapplicable. Je citerai celle du talion, qui est
» ainsi conçue, si j'ai bonne mémoire : « Si l'on a
» brisé un membre, et qu'il n'y ait pas eu transac-
» tion avec le blessé, il y aura talion ». Sans rele-
» ver l'atrocité de la vengeance, je demande com-
» ment on pourra exécuter la loi à la lettre. Je
» suppose que celui dont le membre a été brisé
» veuille user de représailles ; comment s'y prendra-
» t-il pour mettre en équilibre l'offense et la peine ?
» première difficulté insoluble ; mais que sera-ce,
» si la fracture a été faite involontairement ? Il

eu égard à la pauvreté de l'époque :... *videbantur illis temporibus in magna paupertate satis idoneæ istæ pecuniariæ pœnæ esse* (III, § 223).

» faudra, pour qu'il y ait talion, rendre un mal in-
» volontaire pour un mal involontaire : car enfin,
» un coup fortuit et un coup prémédité ne sont pas
» talion. Mais comment, pour se venger d'un acte
» involontaire, reproduire le même acte sans in-
» tervention de la volonté ? Et quand l'offenseur
» aurait agi volontairement, il ne permettra pas à
» l'offensé de lui faire une blessure plus large ou
» plus profonde ; or de poids et de mesure pour
» régler cela, je n'en vois pas. Ce n'est pas tout : si
» la blessure rendue excède ou varie, le ridicule se
» mêlera à l'atroce ; car le talion naîtra du talion,
» et cela indéfiniment ».

A quoi Sextus Cécilius répond : « Si une amende
» de vingt-cinq as est une assez faible réparation,
» d'abord elle n'embrassait pas toutes les injures ;
» en second lieu elle ne laissait pas de former une
» somme assez considérable, puisqu'à cette époque
» l'as valait une livre.

« Il y avait pour certaines injures peine
» de talion ; mais le talion, ami, tu l'attaquais un
» peu trop sévèrement. Tu as argumenté avec beau-
» coup d'esprit contre la loi. — Mais que voulaient
» les décemvirs ? Prévenir les voies de fait ou les
» rendre moins fréquentes, et ils ont cru qu'ils y
» réussiraient par la *menace* du talion. Ils n'ont pas
» pensé qu'un homme qui après avoir rompu un

» membre à un de ses semblables, refusait de *se racheter* du talion, méritât tant d'égards.

« Quelle rigueur y a-t-il donc, je te le demande, à te faire ce que tu n'as pas craint de faire à autrui ? Encore te laisse-t-on le droit de transiger ; et si tu souffres le talion, c'est que tu l'as choisi (trad. nouvelle de M. E. Buisson) ».

De la fin de ce passage il résulte que l'inscription dans la loi de la peine du talion était surtout une menace. La victime du délit avait le droit de faire souffrir au coupable un mal semblable à celui qu'elle avait elle-même éprouvé. Le coupable pour échapper à ce châtiment rigoureux devait transiger avec l'offensé, lui payer une composition dont la victime pouvait élever le taux. Que si l'offenseur, qui avait encouru la peine du talion, refusait le paiement de cette composition moyennant lequel la victime renonçait à exercer en fait le talion, la contestation devait être tranchée au moyen d'une action en justice à la suite de laquelle l'auteur du délit était condamné à payer une somme déterminée à titre de composition. La peine du talion finissait toujours par ramener les parties devant le juge. L'accusé qui n'avait pu s'entendre avec la victime était condamné à la peine du talion ; refusait-il de transiger, le juge estimait le dommage et prononçait l'amende.

2° Une seconde remarque à faire est que la défini-

tion de l'injure prévue par les décevirs manque de précision. Le domaine de notre délit n'était pas encore nettement circonscrit.

A ces deux points de vue, l'*actio injuriarum aestimatoria* du droit classique, telle que l'introduisit le prêteur, réalisa, nous allons le voir, un progrès considérable.

ÉTUDE DE L'ACTIO INJURIARUM.

L'importance du rôle du préteur et les progrès considérables qu'il réalisa par ses réformes sont assurément un des côtés les plus curieux et les plus instructifs de l'étude du droit romain. On est surpris, et je dirais volontiers émerveillé, de voir les détours ingénieux que prend le droit prétorien pour assouplir et comme rajeunir les vieilles lois romaines dont on conservait le culte à l'égal de celui des ancêtres.

On ne peut assez admirer la variété et l'habileté des procédés employés pour corriger les abus d'une façon indirecte, ramener le droit à l'équité, et réaliser tous ces progrès sans brusque réforme, par une substitution lente et incessante, jusqu'au jour où, sans abrogation formelle, les anciennes règles de droit tombent en désuétude et s'endorment en quelque sorte dans le souvenir du passé.

Cette influence bienfaisante du préteur se fit surtout sentir lorsque la procédure formulaire eut définitivement remplacé la procédure primitive des *legis actiones*.

Cette substitution ne se fit pas d'ailleurs brus-

quement, mais à la suite de la loi *Æbutia* et des deux lois *Juliae*. On est loin d'être d'accord sur la portée exacte de ces lois. En ce qui concerne la loi *Æbutia*, les uns veulent qu'elle ait rendu facultatif, d'obligatoire qu'il était auparavant, l'emploi de la procédure des *legis actiones*, idée assez en harmonie avec l'ensemble de l'histoire de la procédure romaine ; pour d'autres, la loi *Æbutia* substitua la procédure formulaire seulement à la *legis actio per condictionem* ; d'autres enfin croient que la *legis actio* se serait combinée avec la formule. On discute aussi sur la date de cette loi, mais il semble bien qu'elle remonte à la fin du VI^e siècle de la fondation de Rome ou au début du VII^e siècle. Quant aux deux *leges Juliae* elles supprimèrent en principe la procédure des *legis actiones* qui ne se maintint que dans quelques cas exceptionnels.

La naissance et le développement des actions sont contemporains de cette importante réforme. Les imperfections du système antérieur en matière d'injures, la dépréciation des monnaies durent d'assez bonne heure attirer l'attention du prêteur et l'amener à créer l'*actio injuriarum aestimatoria* du droit classique en réglant à nouveau la matière dans son édit. On peut même soutenir que notre *actio* est antérieure à la loi *Æbutia* et remonte au milieu du VI^e siècle de Rome.

L'*actio injuriarum* fait partie en effet du groupe

des actions dites pénales prétoriennes qui sont les plus anciennes (1).

Quoi qu'il en soit, la base du nouveau système créé par le préteur, si nous nous en rapportons à Gaius (III, § 224), peut se résumer ainsi.

Il repose tout entier sur la distinction des injures en injures simples et injures atroces ou graves. Nous aurons à indiquer plus en détail les éléments de cette classification.

À la peine uniforme de la loi des XII Tables on substitue une peine variable. C'est le plaignant lui-même qui en indique le montant s'il s'agit d'injure simple ; la somme est au contraire fixée par le magistrat délivrant la formule au cas d'injure atroce. Dans les deux cas, le juge fixe définitivement le chiffre de l'indemnité sans pouvoir dépasser la somme indiquée d'abord soit par les parties soit par le magistrat, somme qui constitue un maximum.

Tel est le trait essentiel de la réforme.

Mais il la faut étudier plus à fond.

Nous plaçant donc à l'époque classique, après la réforme du préteur, nous nous proposons d'examiner successivement :

1° Les cas où il y a lieu d'intenter l'action, c'est-

(1) Voir l'article de M. Esmein, sur la nature originelle de l'action *rei uxoriæ* (*Nouvelle revue historique*, tome XVII, 1893, notamment p. 167).

à-dire le domaine de l'injure, les variétés de ce délit.

2° Quelles sont les personnes qui peuvent intenter l'*actio injuriarum*.

3° Contre qui est donnée l'action.

4° La formule de l'action, ses caractères distinctifs et ses effets.

5° Enfin les modes d'extinction de cette action.

CHAPITRE PREMIER

DANS QUELS CAS IL Y A LIEU A L'ACTIO INJURIARUM.

— DOMAINE DE L'INJURE. — VARIÉTÉS DE CE DÉLIT.

C'est le délit d'injure qui donne naissance à l'*actio injuriarum*.

L'injure, avons-nous dit plus haut, considérée comme source de l'*actio injuriarum*, c'est toute *manifestation* du mépris d'une personne pour une autre, lorsque cette manifestation est *intentionnelle* et qu'elle est de plus contraire au droit (1).

De cette définition il ressort nettement que l'injure comprend un double élément : élément matériel — élément intellectuel.

§ 1. — Élément matériel.

Cet élément est très variable et consiste en réalité dans tout acte contraire au droit. Il consiste préci-

(1) Les sources romaines ne nous fournissent pas de définition précise de l'injure et procèdent plutôt par énumération ; c'est ainsi qu'aux Institutes et au Digeste les textes ne nous donnent qu'une suite d'exemples.

sément en une *manifestation* extérieure, mais cette manifestation peut revêtir bien des formes : les textes nous donnent de nombreux exemples, mais on peut assez facilement ramener tous les cas d'injure qu'ils mentionnent à trois chefs : « *injuriam autem fieri Labeo ait aut re aut verbis* » *aut libellis famosis*. Cette triple forme de l'injure est de tous les temps, et encore aujourd'hui on emploie cumulativement les expressions : *faire* injure à quelqu'un, lui *dire* des injures, ou lui *écrire* une lettre injurieuse.

1° *Injures de fait* (RE).

Cette catégorie d'injures peut être considérée comme la plus générale et l'on y peut faire rentrer toute injure qui n'est ni écrite, ni verbale.

Rentreront évidemment dans cette catégorie : les voies de fait, les violences matérielles, les coups et blessures ; et ceci fournit un argument sérieux en faveur de l'opinion que nous avons adoptée qui consiste à ne voir dans la *membri ruptio* et l'*ossis fractio* de la loi des XII Tables qu'une variété d'injure et non un délit spécial.

Toute atteinte à l'honneur ou à la réputation d'une personne constituera une injure de fait. Nous relevons dans les textes certains exemples typiques d'injures de cette catégorie. C'était offenser quelqu'un que de le suivre avec obstination dans la rue

et l'offense variait avec la qualité et l'âge de la personne. Bien plus : l'usage à Rome était que les personnes de qualité fussent suivies, lorsqu'elles sortaient en ville, d'un cortège nombreux de serviteurs ou d'esclaves ; arrêter la marche de cette escorte et l'empêcher de suivre son maître exposait l'auteur du fait à l'*actio injuriarum*. Notre action punissait aussi comme coupable d'injure celui qui troublait la raison d'autrui par des substances qu'on lui fait prendre et qui sont préparées à cet effet.

On connaît le respect des Romains pour leurs morts. Il n'est pas étonnant qu'on ait considéré comme une injure et sans doute une injure grave le fait par un tiers de détruire ou de mutiler la statue du père défunt d'un citoyen. Un tel fait donnait naissance à l'*actio injuriarum*. C'est un cas d'*injuria re* (1).

Dans tous ces cas, d'ailleurs, mille circonstances de fait venaient atténuer ou accroître la gravité de l'injure commise ; ce qui explique le grand pouvoir d'appréciation laissé au juge.

Il faut au reste toujours supposer que le fait injurieux était illicite et portait atteinte à la personnalité d'autrui ; si l'on ne fait qu'user de son droit, ou

(1) *Si statua patris tui in monumento posita saxis cæsa est : sepulchri violati agi non posse, injuriarum posse, Labeo scribit* (Paul, l. 27, D. XLVII, 10, de injuris).

s'il n'y a qu'un dommage causé, l'*actio injuriarum* serait hors de cause.

Mais cette notion de l'*injuria re* était encore plus étendue et on en arriva à considérer comme injure toute violation quelconque d'un droit, « si cette violation revêt un caractère personnel, c'est-à-dire si elle est dirigée principalement contre la personne, soit à raison de la nature du droit dont il s'agit, soit par suite des circonstances qui accompagnent la lésion du droit » (1).

Les textes nous donnent des exemples de cette espèce particulière d'*injuria re* (voy. D., l. 13, § 7, XLVII, 10) (l. 24 d°). L'*actio injuriarum* sera donnée à celui qui est troublé dans la jouissance d'un droit commun à tous, tel que le droit de pêcher dans la mer, d'y naviguer. Elle atteindra également celui qui empêche quelqu'un de disposer à son gré d'une chose dont il est propriétaire.

Ici l'offense paraît moins immédiate ; mais elle n'en est pas moins réelle, quoique traduite d'une manière moins brutale : à côté du préjudice porté au patrimoine de l'injurié, il y a un véritable préjudice moral, une atteinte à sa dignité et à sa personnalité.

Toutefois ces extensions de la notion de l'injure ne durent être admises que plus difficilement, si l'on

(1) Van Wetter, *Traité des obligations*, t. III, p. 412.

s'en rapporte à l'hésitation qui paraît dans les textes précités, et seulement dans des hypothèses graves.

2° *Injures verbales* (VERBIS).

La notion de l'injure verbale semble plus facile à saisir : on entend par là les épithètes et paroles offensantes ou blessantes ; elles sont de tous les temps et ne nécessitent pas de longues explications.

Parmi les injures verbales il faut toutefois mentionner ce que les textes appellent le *convicium* (Gaius, *Comm.* III, § 220). Que faut-il entendre par là ? Une expression familière et usuelle mais pittoresque nous semble traduire assez exactement le terme *convicium* : ce devait être quelque chose d'analogue à ce que nous appelons « *faire une scène à quelqu'un* » en public, de façon à provoquer un rassemblement (1).

Les injures verbales, plus encore peut-être que d'autres, dépendaient comme aujourd'hui d'une foule de circonstances de fait. Il est des expressions injurieuses par elles-mêmes, d'autres qui ne le deviennent que par l'intention de celui qui les prononce.

3° *Injures écrites* (LIBELLIS FAMOSIS).

Les Romains ont connu l'écrit diffamatoire que

(1) Voy. D., l. 15, § 4, *de injur.*

la liberté contemporaine de la presse a rendu monnaie courante et ce délit était particulièrement prévu et justement puni dès l'antiquité.

L'injure verbale peut être excusable à certains égards ; son auteur a pu s'en rendre coupable dans un moment d'emportement. L'injure écrite au contraire implique l'idée formelle de préméditation et, à raison même de sa forme, est plus durable, suivant l'axiome : *Verba volant, scripta manent*. Enfin l'injure écrite peut revêtir le caractère particulièrement odieux de l'anonymat.

L'injure écrite se traduisait sous la forme d'écrits satiriques, elle prenait parfois un aspect qui la rapprochait de ce qui se passe à notre époque. Les Romains n'avaient pas de journaux, mais ils y suppléaient par des *acta diurna* d'un caractère analogue, quoique moins répandus, cela va sans dire. Ce n'était pas seulement l'auteur du libelle, de l'inscription, du chant injurieux qui était puni et tombait sous le coup de notre *actio injuriarum* et de la loi *Cornelia* que nous étudierons plus loin, mais aussi celui qui les vendait ou les répandait dans le public. Celui qui dénonçait un de ces écrits injurieux pouvait, si cela semblait juste au juge, recevoir une somme d'argent pour prix de son service (Digeste, loi 5, §§ 9, 10, 11, XLVII, 10).

Il nous reste à examiner une question intéressante, commune aux injures verbales et aux injures

écrites ; c'est celle de savoir si l'on considérerait comme passibles de répression les allégations d'un fait d'ailleurs exact, mais de nature à porter atteinte à l'honneur de la personne à qui ce fait était imputé. On punissait la calomnie ; punissait-on la diffamation ? Si l'auteur du délit fournissait la preuve de la vérité du fait allégué devait-il être renvoyé absous ?

La solution repose sur le sens et la portée donnés au texte suivant (Code, l. 5, IX, 35, *de inj.*) : « *Si non convicii consilio te aliquid injuriosum dixisse probare potes : FIDES VERI a calumnia te defendit* ». Pour certains auteurs, il résulte du dernier membre de phrase que, dans tous les cas, le diffamateur qui prouve la vérité du fait allégué (*fides veri*) sera absous. Il nous paraît préférable de dire que le diffamateur ne sera acquitté que s'il prouve, non pas la vérité du fait allégué constitutif de l'injure, mais bien la vérité du fait allégué par lui pour sa défense, et qui forme le premier membre de phrase, à savoir qu'il n'a pas eu l'*animus injuriandi* (sans lequel, nous le verrons tout à l'heure, le délit d'injure ne saurait prendre naissance). La dernière partie du texte ne doit pas être isolée, comme on le fait dans l'autre opinion, mais rapprochée de la précédente.

Notre opinion nous paraît corroborée par le passage suivant de Paul, inséré au Digeste (loi 18 pr. XLVII, 10). « *Eum, qui nocentem infamavit, non esse bonum aequum ob eam rem condemnari; peccata*

enim nocentium nota esse, et oportere et expedit ». Pour nous, le diffamateur ne sera acquitté que s'il a accusé un criminel notoire ; l'expression « *nocentem* » nous semble trop précise pour s'appliquer, comme le veulent les partisans de l'autre système, à tous les cas où l'individu diffamé a commis le fait dont on l'accuse. Il est des faits peu honorables pour le particulier qui les a commis ; si on les lui reproche, il y a diffamation, mais peut-on dire que ce particulier est « *nocens* », un être nuisible à la société, car c'est bien là le sens premier du mot ; l'expression ne nous semble viser que les criminels de marque (1).

Nous avons distingué jusqu'ici les injures, en ce qui concerne l'élément matériel nécessaire pour qu'il y ait injure au point de vue de la forme extérieure qu'elles revêtent, et étudié successivement les injures verbales, écrites, de fait.

(1) Notre théorie se rapproche par là de la législation actuelle où la preuve du fait diffamatoire n'est admise qu'à l'égard de certaines personnes telles que les fonctionnaires et dans un but particulier. Il est vrai qu'avec la liberté de la presse qui dégénère de nos jours si facilement en licence la disposition du législateur français est une sauvegarde nécessaire qui eût été moins indispensable à Rome où l'absence de l'imprimerie et des journaux devait rendre la diffamation moins fréquente et moins dangereuse.

D'après M. Accarias (*Précis de dr. romain*, 4^e éd. t. II, p. 486, note 3) qui semble admettre notre théorie, le fait que la personne diffamée a perdu son *existimatio* permettrait dans tous les cas d'absoudre le diffamateur.

Il est une autre division des injures qui présente un grand intérêt : celle des injures graves et des injures légères.

Cette manifestation extérieure, que nous avons indiquée comme le trait essentiel de l'élément matériel de l'injure, est toujours accompagnée de circonstances qui rendent l'injure plus ou moins grave, suivant la qualité, le lieu et la personne (*ex facto, ex loco, ex persona*).

Les textes sont formels sur ce point et nous fournissent maint exemple à ce sujet (voy. notamment *Inst.*, § 9, livre IV, tit. 4). C'est chose plus grave que d'injurier quelqu'un devant témoins, au théâtre ou dans une assemblée publique ; l'injure adressée à un magistrat, à un sénateur est quelque chose de plus que celle faite à un simple citoyen ; la distance sociale qui sépare l'offenseur et l'offensé peut rendre l'injure plus grave : si c'est un affranchi qui injurie son patron ou un *filius familias* son *pater* il est considéré comme plus coupable.

Certaines injures, considérées comme légères, si c'est un homme libre qui les commet, deviendront plus graves si elles émanent d'un esclave ; la personnalité de l'offenseur peut donc parfois transformer en injure grave (*injuria atrox*) une injure légère (*injuria levis*) (Dig. 17, § 3, *de inj.*).

A un autre égard, au cas de coups et blessures, d'*injuria re*, on dira que crever un œil est une in-

jure atroce, alors qu'un coup donné dans la poitrine peut n'être qu'une injure légère. Tel acte injurieux, s'il est commis la nuit, deviendra par cela seul plus grave que lorsqu'il est accompli en plein jour.

Ces considérations qui, déjà à Rome, avaient donné naissance à la distinction entre l'*injuria levis* et l'*injuria atrox* se comprennent d'elles-mêmes, et sont de tous les temps ; on sait le rôle considérable que jouent encore à notre époque en toute matière délictueuse les circonstances atténuantes ou aggravantes.

A l'époque classique, la distinction qui nous occupe avait aussi son importance, comme nous l'expliquerons plus en détail tout à l'heure en parlant des effets de l'*actio injuriarum*, de la peine qui atteignait l'auteur de l'injure. Disons seulement, dès à présent, que, suivant que l'*injuria* était *levis* ou *atrox*, c'était la partie lésée elle-même ou le magistrat qui fixait par une estimation le montant de l'indemnité à exiger du coupable.

A côté de cet intérêt de la distinction des injures en simples et graves qui est le principal, il en est d'autres secondaires : c'est ainsi qu'un père qui commet vis-à-vis de son fils le délit d'injures n'est passible de l'*actio injuriarum* que si l'*injuria* est considérée comme *atrox* ; même règle en ce qui touche l'injure commise par un patron contre son affranchi.

De même l'injure adressée à un esclave n'est censée atteindre le maître que si elle est *atrox*.

Comme les éléments constitutifs de l'*injuria levis* ou de l'*injuria atrox* sont extrêmement variables, il faudra, dans chaque hypothèse, examiner les circonstances de la cause pour voir si l'on est dans un cas d'injure simple ou d'injure grave ; cette recherche sera l'œuvre du magistrat qui pour se guider aura à apprécier l'injure surtout dans son élément matériel, mais aussi dans son élément intentionnel ; élément aussi essentiel que le premier et dont nous devons maintenant aborder l'étude.

§ 2. — Élément intentionnel ou intellectuel.

Ce second élément du délit d'injures est essentiel : il consiste dans l'intention d'injurier de la part de l'auteur de l'injure. On a dit souvent qu'il fallait chez l'offenseur l'*animus injuriandi*. Les textes nous indiquent formellement la nécessité de cette intention (voy. notamment D. 3, § 1, 2, 3, 4, XLVII 10, *de injuriis*) et nous disent qu'il est des personnes qui ne peuvent commettre notre délit ; tels sont les fous et les impubères qui ne sont pas *doli capaces* (*utputa furiosus et impubes qui doli capax non est*) (1) ; ils ont la capacité d'être injuriés, si l'on

(1) Les Romains distinguaient plusieurs périodes, depuis la

peut ainsi s'exprimer, ils n'ont pas celle d'injurier. On peut être injurié sans en avoir conscience mais pour commettre une injure il faut en avoir l'intention formelle. Frapper quelqu'un en jouant ou en luttant avec lui n'est pas considéré comme une injure.

Il ne saurait y avoir injure si en luttant avec un esclave on frappe involontairement un passant (D. 4, d°).

Mais du moment que l'*animus injuriandi* existe chez celui qui commet le délit, peu importe qu'il s'adresse à un inconnu, ou qu'il injurie par erreur quelqu'un qu'il a pris pour un autre ; il sera passible de l'*actio injuriarum* (D. 48, § 3, *de inj.*).

Il suffit d'ailleurs que la crainte d'offenser quelqu'un n'ait pas arrêté le coupable.

Cet élément intentionnel est essentiel, avons-nous dit, mais il peut être parfois difficile à établir, notamment en matière d'injures verbales. Ce sera au magistrat d'apprécier les circonstances de la cause. S'agit-il de propos injurieux par eux-mêmes, il se peut que celui qui les a proférés ait agi sans *animus*

naissance jusqu'à la puberté : à cet égard il y avait les *infantes*, les *proximi infantiae* et les *proximi pubertati* ; les *proximi pubertati* étaient seuls *doli capaces*. Quant à l'âge auquel on entrerait dans la catégorie des *proximi pubertati*, les textes ne nous l'indiquent pas avec précision ; il semble que la question était une question de fait, comme aujourd'hui pour le mineur de 16 ans (M. Gérardin, à son cours de Pandectes, 1891-92).

injuriandi, ce sera à lui à le prouver, la présomption est contre lui ; si au contraire les propos tenus, et dont se plaint l'offensé intentant l'*actio injuriarum*, n'ont rien d'injurieux en eux-mêmes, c'est ce dernier qui devra établir que l'offenseur poursuivi comme tel avait vraiment l'*animus injuriandi*.

De la nécessité de cet *animus injuriandi* pour constituer le délit d'injures nous trouvons une conséquence intéressante dans la théorie de l'injure indirecte. Nous exposerons plus loin avec détail cette théorie, et nous verrons notamment que l'injure faite à un fils de famille est considérée comme faite également à son *paterfamilias*, en sorte que l'offenseur est passible d'une double *actio injuriarum* : ce sera d'ailleurs, dans notre hypothèse, le *paterfamilias* qui les exercera toutes deux, l'une en son nom pour l'injure indirecte à lui faite en la personne de son fils, l'autre au nom de son fils qui a fait entrer dans son patrimoine l'*actio injuriarum* qu'il pouvait exercer comme directement offensé. Mais, si c'est là la règle générale, c'est parce qu'en fait on suppose que l'auteur de l'offense a connu la situation de *filiusfamilias* de l'offensé ; l'*animus injuriandi* existe donc au moins d'une façon indirecte et sous-entendue ; il importe d'ailleurs peu que l'offenseur connaisse le *paterfamilias*, il suffit qu'il sache qu'il en existe un, car nous avons vu qu'on peut injurier quelqu'un sans le connaître.

Que si au contraire celui qui insulte un *filiusfamilias* ignorait qu'il était tel, le supposait *paterfamilias*, il n'a pu avoir l'*animus injuriandi* même indirecte contre un *paterfamilias* qu'il croyait ne pas exister ; le *paterfamilias* n'aura pas d'autre action que celle née directement au profit de son fils, action que ce dernier a fait entrer dans son patrimoine.

Nous retrouverons plus loin les diverses et intéressantes situations de droit qui peuvent naître de l'injure indirecte. Nous n'insistons ici que sur ce point très important, à savoir que pour qu'une action née de cette injure indirecte existe au profit de celui qui a d'une manière quelconque l'offensé sous sa puissance, il faut que l'offenseur connaisse cette situation subordonnée de l'offensé. Ici encore il y aura lieu souvent à des questions de fait et d'appréciation sur lesquelles le magistrat statuera.

CHAPITRE II

QUI PEUT INTENTER L'ACTIO INJURIARUM.

Une injure a été commise soit *re*, soit *verbis* soit *libellis famosis* ; l'auteur de l'injure a d'ailleurs eu formellement l'*animus injuriandi* ; tous les éléments constitutifs de notre délit existent ; l'*actio injuriarum* va donc pouvoir être intentée.

Mais quelle est la personne qui pourra agir, à qui sera donnée notre action ?

Telle est la question qui va maintenant nous occuper.

§ I. — En principe, le bon sens et l'équité l'indiquent, c'est l'offensé et lui seul qui agira, qui pourra intenter l'action. C'est l'hypothèse la plus simple.

§ II. — Mais il est des cas où, à raison de certaines circonstances ou de certaines situations particulières, l'offensé ne pourra agir ; l'*actio injuriarum* sera exercée par un autre en son lieu et place.

§ III. — Parfois enfin l'action d'injures sera donnée non seulement à l'offensé lui-même, mais encore à d'autres personnes qu'un lien de parenté ou d'autorité rattache à l'offensé, en sorte que l'offense rejaillit indirectement sur eux. Il pourra y avoir

lieu en pareil cas à plusieurs actions à raison d'une injure unique.

§ I.

C'est en principe au profit de l'offensé et de lui seul que naît l'*actio injuriarum*. Il importe peu d'ailleurs que l'offensé ait ou non ressenti l'*injuria*, ait eu ou non conscience de l'insulte qui lui était adressée. C'est ainsi que le *furiosus* et l'impubère qui n'est pas *doli capax*, lesquels, nous l'avons vu, ne peuvent commettre l'*injuria* parce qu'il leur manque l'*animus injuriandi*, verront naître à leur profit, l'*actio injuriarum*, même pour des faits dont ils n'ont pas eu conscience.

Si l'offensé est *sui juris*, il agira par lui-même et exercera en son nom l'action née à son profit. Pas de difficulté.

§ II.

Plus intéressantes sont les hypothèses où l'intéressé ne peut à raison de certaines circonstances exercer l'action née à son profit. Elles nous retiendront plus longtemps.

Il est un cas d'abord où celui qui a subi personnellement l'injure ne verra même pas naître à son profit l'*actio injuriarum*. Nous avons en vue l'hypothèse de l'injure faite à un esclave.

L'esclave en effet était considéré par les Romains

comme une chose, comme un être sans personnalité (Inst. 3, IV, 4, *de inj.*). Le maître aura l'*actio injuriarum* en son nom s'il est prouvé qu'en injuriant ou en frappant l'esclave l'auteur du délit avait en vue d'offenser le maître ; et on présume toujours cet *animus injuriandi* chez l'offenseur s'il s'agit d'une injure grave (1), pourvu bien entendu qu'il ait connu la qualité d'esclave de l'offensé.

Si l'esclave a plusieurs maîtres, est un *servus communis*, l'injure à lui faite est considérée comme faite à chacun des *domini*, pourvu que l'auteur ait su qu'il existait plusieurs maîtres.

L'action d'injures est donnée à tous les maîtres non pas en proportion de leur droit de propriété, mais d'après la qualité de chacun d'eux (*ex domino-rum persona*, Inst. 4, IV, 4, *de inj.*). « On ne s'attache pas à la part qui appartient à chacun dans la propriété de l'esclave, mais à la qualité de chacun (2) ». Solution rationnelle puisque chaque *dominus* poursuit la réparation d'un préjudice moral, indépendamment de toute question de propriété.

Le jurisconsulte Paul semble décider le contraire (Dig. 16, *de inj.*) ; mais ce texte paraît viser le cas

(1) Voy. Gaius, III, § 222... cum quid atrocius commissum fuerit, quod aperte in contumeliam domini fieri videtur, veluti si quis alienum servum verberaverit et in hunc casum formula proponitur : at si quis servo convicium fecerit, vel pugno eum percusserit, non proponitur ulla formula, nec tenere petendi datur.

(2) Demangeat, t. II, p. 410.

où, le préteur accordant par exception à l'esclave une action, cette action est exercée en son nom par son maître (nous verrons ce cas dans un instant); si l'esclave qui a droit à cette action prétorienne est un *servus communis* l'action sera intentée par les maîtres en son nom en proportion de leur part de propriété.

Si l'esclave appartient en nue propriété à une personne et en usufruit à une autre, on présume que c'est le nu-propriétaire qui a été injurié plutôt que l'usufruitier (Inst. 5, IV, 4, *de inj.*).

En principe donc l'esclave injurié n'a pas personnellement d'action. Tel était le droit strict, tel fut sans doute le droit primitif. Le préteur en adoucit à titre exceptionnel et dans certains cas la rigueur, et promet de donner l'*actio injuriarum* contre celui qui aurait frappé l'esclave d'autrui ou lui aurait appliqué la question, même si l'*animus injuriandi* n'existe pas à l'égard du maître, si par exemple l'offenseur a cru que l'esclave était un homme libre, parce qu'il se conduisait comme tel (D. 15, § 34, XLVII, 10, *de inj.*); il est certain, dans ces cas, nous disent les textes, que l'esclave a personnellement ressenti l'injure.

L'*actio injuriarum* était alors accordée par le préteur, *cognita causa*, sauf dans les cas les plus graves où elle était donnée sans examen. Mais l'action, née ici exceptionnellement au profit de l'es-

clave, n'était exercée que par le maître *servi nomine* ; il est vraisemblable cependant que si l'esclave devenait libre il pouvait intenter en son nom l'action née à son profit.

Cette dernière hypothèse, où l'*actio injuriarum*, naissant au profit de l'esclave était intentée par son maître *servi nomine*, nous ramène directement à notre sujet, c'est-à-dire au cas où, à raison de certaines circonstances, l'offensé ne pouvait agir personnellement.

Le fils de famille injurié voyait bien naître à son profit l'*actio injuriarum*, mais il ne pouvait, au moins en principe, l'exercer par lui-même. Cette action était acquise par son intermédiaire à son *paterfamilias*, qui l'exerçait en son nom (sans préjudice de l'action que le *pater* pouvait intenter en son propre nom à raison de l'injure indirecte à lui faite en la personne de son *filius*). Solution conforme à l'esprit du droit romain et satisfaisante au point de vue de l'équité : l'affection du père pour son fils est un sûr garant de la diligence qu'il apportera à poursuivre par l'*actio injuriarum* née au profit de son fils l'injure que celui-ci a reçue.

Mais il peut se faire que le *paterfamilias* néglige d'intenter l'*actio injuriarum* du chef de son fils, ou qu'il en soit empêché, parce qu'il est absent ou atteint d'aliénation mentale. Que décider en pareil cas ?

Le père peut avoir négligé d'agir ; en général l'i-

naction du *paterfamilias* laissera le *filius* désarmé ; on peut supposer un généreux pardon du père. Toutefois lorsque l'abstention du père n'est pas dictée par un sentiment aussi élevé, si par exemple il s'agit d'un *filius* d'une honorabilité notoire qui se trouve sous la *potestas* d'un père indigne, le préteur peut, en raison des circonstances de la cause, agir comme si le *paterfamilias* était absent (D. 17, § 12, 13, de injuriis).

Au cas d'absence du *paterfamilias*, il se peut qu'il ait laissé un *procurator* ayant un mandat général d'administration ; en pareil cas on ne dérogera pas à la règle de droit commun, c'est le *procurator* qui agira au lieu et place du *filius* injurié, sauf le cas de fraude ou de collusion (d° § 15).

Arrivons à la situation la plus intéressante, celle où le père est absent et n'a pas laissé de *procurator*. Le préteur considéra qu'en pareil cas il était d'une rigueur extrême de laisser le *filius* qui a souffert l'*injuria* désarmé et décida qu'après examen des circonstances de la cause (*cognita causa*), il accorderait au *filius* le droit d'exercer, à titre exceptionnel, l'action née du délit à son profit (voy. D., 17, § 14 d°). Décision des plus importantes et qui fut le point de départ d'une réforme de haute portée ; ce qui avait été ainsi admis au cas de l'*actio injuriarum*, le fut ensuite dans l'hypothèse de l'interdit *quod vi aut clam*, puis pour les actions de dépôt et de com-

modat dans lesquelles l'intérêt pécuniaire est primé par des considérations spéciales, le manque de parole dans ces contrats revêtant un caractère particulièrement offensant. Enfin l'innovation du prêteur fut étendue à toutes les actions.

On assimila d'ailleurs le cas où le *paterfamilias* était *furiosus* à celui où il était absent sans avoir laissé de *procurator*.

Il est important de bien remarquer que, dans les hypothèses que nous venons d'étudier, où par exception le *filiusfamilias* pouvait intenter lui-même l'action née du délit d'injures à son profit, la formule de cette action subissait une modification notable et était conçue *in factum*. C'est un des exemples les plus typiques de l'habileté avec laquelle le prêteur sut, sans réformer brusquement le droit ancien, l'assouplir et le rendre susceptible des plus délicats perfectionnements.

§ III

Si la règle est que l'*actio injuriarum* n'est accordée en principe qu'à l'offensé, il peut arriver qu'elle soit donnée, en raison de l'injure faite à une personne, non seulement à cette personne mais aussi à un autre qu'à cette personne et cela en vertu de ce qu'on peut appeler la *théorie de l'injure indirecte*.

C'est une idée fort ancienne et des plus générales que celle de la solidarité qui unit entre eux les

membres d'une même famille. L'honneur ou le déshonneur, la ruine ou l'enrichissement du chef de famille rejaillissent directement sur ses fils à qui il lèguera et son nom et ses biens ; réciproquement, c'est faire insulte au chef que d'injurier un des membres de sa famille. Ces considérations ont été particulièrement en honneur à Rome, en y revêtant toutefois le caractère assez spécial qui résultait de l'omnipotence attribuée au *paterfamilias*, si bien rendue par notre grand Corneille sous les traits du vieil Horace.

En ce qui regarde notre délit d'injures, on retrouve l'application évidente des idées romaines sur le pouvoir souverain du chef de famille. L'injure faite au père ne donne aucune action au fils, parce que le fils est comme absorbé dans la personnalité de son père et disparaît en un certain sens tant que vit le *paterfamilias*. Au contraire, l'injure faite à un *filius* rejaillit sur son père, se dédouble en quelque sorte ; à côté de l'insulté réel se dresse l'insulté moral, le *paterfamilias*. Les textes sont des plus nets et des plus typiques à cet égard (voy. notamment, Inst., 2, IV, 4, et Gaius, III, § 224. — D., 1, § 3, XLVII, 10).

Comme l'honneur d'une personne peut se trouver intimement lié à celui de plusieurs personnes, il résulte de la théorie de l'injure indirecte qu'à raison d'une seule injure naissent plusieurs actions : c'est

ainsi que l'injure faite à la femme mariée qui se trouve encore sous la *patria potestas* peut être vengée à la fois par son père et par son mari.

Les fiançailles jouaient un rôle considérable à Rome ; c'était le prélude du mariage, mais prélude particulièrement solennel, engagement sacré liant dès maintenant les futurs époux : aussi voyons-nous que l'injure faite à une jeune fille fiancée atteint indirectement son fiancé qui aura de ce fait une action spéciale. A plus forte raison le mari avait-il le droit d'agir à raison de l'insulte faite à sa femme.

Nous avons signalé plus haut que l'injure faite à l'esclave atteint indirectement le maître et lui seul en principe.

Mais, pour qu'il y ait lieu à l'action du *paterfamilias*, du fiancé, de l'époux, du maître de l'esclave, il faut qu'ils se puissent dire injuriés indirectement, et par suite que l'offenseur ait su que celui qu'il offensait était un *filius*, une femme mariée, un esclave ; peu importe d'ailleurs que le père ou l'époux soit personnellement connu de l'auteur de l'injure (1).

Rappelons enfin, avec tous les textes, (D. 2, XLVII,

(1) Cette action donnée au *pater*, au mari, au fiancé, à raison de l'injure indirecte à lui faite en la personne de son fils, de son épouse ou de sa fiancée, est, bien entendu, distincte et indépendante de celle née directement au profit de l'offensé et qui, suivant les cas sera exercée directement par l'injurié ou en son nom par son *pater* ou son mari.

10) que l'injure faite au mari n'atteint pas la femme : c'est au mari à défendre sa femme, non à la femme à défendre son mari. Distinction rationnelle et qui subsiste encore aujourd'hui (1).

Enfin il est un dernier cas où se retrouve l'application de la théorie de l'injure indirecte, c'est au cas d'injures faites à la mémoire d'un défunt. En pareil cas l'injure est considérée comme atteignant l'héritier qui pourra intenter l'action.

Il faut d'ailleurs distinguer suivant qu'au moment du délit l'héritier a déjà ou n'a pas encore fait adition d'hérédité. Au premier cas l'injure est censée faite à l'héritier lui-même, car, nous disent les commentateurs, il importe à ce dernier de maintenir sans tache la mémoire du défunt (D. 1, § 6, XLVII, 10, *de injuriis*).

C'est donc à l'héritier lui-même qu'appartiendra l'action d'injure, et il devra y avoir autant de condamnations qu'il y aura d'héritiers, puisque l'action sera née multiple. Si l'injure est antérieure à l'adition d'hérédité, en vertu de la fiction : *Hereditas personam defuncti sustinet*, l'action sera censée née au profit de l'hérédité considérée comme être à part et transmise par l'effet de l'adition à l'héritier avec

(1) Notre Code civil, article 212 dit bien que « les époux se doivent mutuellement.... secours, assistance » mais l'article 213 qui suit et qui s'exprime ainsi : « Le mari doit protection à sa femme, la femme obéissance à son mari » fait ressortir le rôle prépondérant du mari dans le cas qui nous occupe.

l'ensemble du patrimoine ; on peut soutenir ici que l'action étant née simple au profit de l'hérédité, être moral, demeurera telle, en sorte qu'il n'y aura lieu qu'à une seule condamnation.

L'application de ces principes a lieu au cas où l'injure est faite à un esclave du *de cujus* que celui-ci avait affranchi par testament (voy. D. 1, § 7, d°).

Labéon nous dit que, si l'injure est antérieure à l'adition, l'action née au profit de l'hérédité sera transmise à l'héritier et exercée par lui ; si au contraire l'injure a eu lieu après l'adition, c'est dans la personne de l'esclave que naît l'action, alors même qu'il ignore le fait de son affranchissement.

CHAPITRE III

CONTRE QUI EST DONNÉE L'ACTIO INJURIARUM.

Contre qui sera donnée l'*actio injuriarum* ?

Cette question est assez simple et ne nous retiendra pas longtemps. C'est l'auteur de l'injure et lui seul qui pourra être poursuivi, car l'*actio injuriarum* est une action pénale et ne saurait être exercée contre les héritiers de l'offenseur.

Encore faut-il rappeler ici que l'*actio injuriarum* ne naîtra contre l'auteur du délit qu'autant qu'il est démontré qu'il a eu l'*animus injuriandi* ; donc le *furiosus* et l'impubère qui n'est pas encore *doli capax* ne sauraient être poursuivis à raison des injures qu'ils auraient commises.

Le complice est d'ailleurs exposé aux mêmes poursuites que l'auteur principal du délit. Si l'on donne mandat à quelqu'un d'injurier tel individu, la victime du délit aura action contre l'auteur même de l'injure et contre celui au nom duquel il a agi, car tous deux ont l'*animus injuriandi*. C'est l'opinion générale (voy. D., loi 11, pr. § 3, 4 et s., XLVII, 10, *de inj.*). L'état de dépendance du mandataire vis-à-vis du mandant ne le met pas à l'abri

de l'*actio injuriarum* (§ 5 d°); toutefois, suivant les cas, cette circonstance pourra devenir une circonstance atténuante à son profit; Ulpien nous dit qu'au cas de délit peu grave on pardonne aux esclaves qui ont obéi à leur maître (D., l. 157, L. 17). En tous cas, le maître ou le *pater* qui a été l'instigateur et en somme l'auteur indirect de l'injure sera passible de l'*actio injuriarum*.

Si en principe l'auteur du délit d'injures tombe seul sous le coup de l'*actio injuriarum*, il est des cas où par exception un autre que l'auteur sera exposé aux poursuites de l'offensé, et cela en vertu de la théorie des actions noxales. Nous verrons ce point un peu plus loin; disons dès maintenant qu'à raison d'une *injuria* commise par son esclave ou son fils à son insu, le maître ou le *paterfamilias* peut être actionné par la victime; on le considère comme responsable; il lui est loisible d'ailleurs de consentir l'abandon noxal de l'auteur du délit (1).

(1) Notre article 1384 du Code civil fait une application générale de cette idée qu'« on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre ou des choses que l'on a sous sa garde ».

CHAPITRE IV

FORMULE DE L'ACTIO INJURIARUM. — CARACTÈRES DISTINCTIFS DE CETTE ACTION. — SES EFFETS.

Nous arrivons à l'étude intrinsèque de l'*actio injuriarum* qui à l'époque classique tend à réprimer le délit d'injures, et, pour faire cette étude, il convient d'examiner tour à tour le mécanisme de l'*actio*, c'est-à-dire la rédaction de sa formule, ses caractères distinctifs, ses effets.

§ 1. — Comment était rédigée l'*actio injuriarum*.

Le texte de l'édit du préteur en ce qui touche l'*actio injuriarum* est rapporté par Ulpien, au Digeste (l. 15, § 2, *de inj.*).

Qui adversus bonos mores convicium cui fecisse, cujusve opera factum esse dicetur, quo adversus bonos mores convicium fieret, in eum judicium dabo.

La formule de l'action débutait par une *demonstratio* dans laquelle le demandeur faisait connaître la source de son droit et fournissait les éléments

d'appréciation rendant le caractère de l'injure plus ou moins grave ; la *demonstratio* dans notre action se bornait à spécifier le fait constitutif du délit et ne contenait pas le mot *injuriae*. Mais elle devait être précise conformément aux termes de l'édit « *Qui injuriarum agit CERTUM DICAT quid injuria factum sit* ». Le plaignant a-t-il été frappé, il doit indiquer à quelle partie du corps (1) (voy. Paul, *coll. leg. mos. et rom.*, t. II, cap. 6, § 4). La *demonstratio* sera par exemple conçue en ces termes :

« *Quod A° A° a N° N° pugno mala percussa est* ».

Mais elle devait contenir, quoique les textes n'en disent rien, d'autres expressions mentionnant l'élément intentionnel, l'*animus injuriandi* existant chez le défendeur, par exemple : « *Quod DOLO MALO...* » Si le jurisconsulte Paul ne le dit pas formellement, c'est qu'au passage précité il se propose non pas de donner le modèle de *demonstratio* pour l'*actio injuriarum*, mais de montrer comment dans cette *demonstratio* doit être appliqué le *certum dicat* de l'édit.

Une erreur dans la *demonstratio* pouvait entraîner pour le demandeur la perte du procès (G. IV, 60).

(1) Toutefois on ne va pas jusqu'à exiger que le demandeur dise si c'est la main droite ou la main gauche de l'insulteur qui l'a frappé et si c'est sur la joue droite ou la joue gauche qu'il a reçu le coup. Le préteur devait apprécier suivant les cas si les allégations de celui qui intentait l'*actio* étaient d'une clarté suffisante.

Faisant suite à la *demonstratio* venait l'*intentio* dans laquelle le demandeur indiquait les prétentions qu'il élevait, posait ses conclusions ; c'était une clause d'estimation qu'on a restituée comme il suit, d'après les termes mêmes de Paul et d'Ulpien.

« *Quantam pecuniam tibi bonum æquum videbitur ob eam N^m N^m A^o A^o condemnari* ».

Enfin venait la *condemnatio* qui était *incerta* et au cas d'injure grave *incerta cum taxatione* (G. III, 224). Lorsqu'il s'agissait d'une injure ordinaire, le montant de l'indemnité se trouvait bien déjà déterminé dans la formule, mais le juge pouvait le réduire ; au cas d'injure grave, la *taxatio* était un maximum que le juge devait respecter sans pouvoir jamais le dépasser, et en fait, par égard pour le magistrat, jamais il ne le réduisait.

L'ensemble de la formule de l'*actio injuriarum* peut donc être reconstitué de la façon suivante :

« *Quod dolo malo Nⁱ Nⁱ A^o A^o pugno mala percussa est qua de re agitur, quantam pecuniam tibi bonum et æquum videbitur ob eam rem N^m N^m A^o A^o condemnari, tantam pecuniam judex N^m N^m A^o A^o condemna, si non paret absolve.*

Bien que l'*actio injuriarum* fût une *actio in bonum et æquum concepta*, il pouvait y avoir lieu à introduction dans la formule de certaines exceptions reposant non sur l'équité mais sur des considérations arbitraires. Nous verrons plus loin que l'*actio*

injuriarum était prescrite au bout d'une année utile ; il pouvait y avoir lieu de ce fait à l'introduction d'une exception dans la formule : au début ce délai d'un an avait dû donner lieu à une *præscriptio temporis* (Keller, § 43, p. 190).

§ 2. — Caractères de l'actio injuriarum.

Cette *actio injuriarum* dont nous venons d'esquisser la structure et la forme technique présente des caractères distinctifs variés et intéressants sur lesquels il convient de s'arrêter.

L'idée essentielle qui domine toutes les autres considérations, c'est que l'*actio injuriarum* tend à une réparation morale plutôt que pécuniaire ; elle poursuit avant tout la réparation de l'affront fait à l'injurié. C'est une action *pénale* ; la somme d'argent dont elle amènera le paiement constitue une peine plutôt qu'une indemnité pour le dommage subi ; ce dommage étant d'un ordre moral n'admet à proprement parler pas d'estimation pécuniaire. On peut seulement dire que la peine tient lieu de dommages-intérêts (1).

De cette idée qui a fait dire que l'*actio injuriarum* respire la vengeance (*vindictam spirat*) découlent plusieurs conséquences.

1° L'*actio injuriarum* est incessible, car elle ne

(1) Van Wetter, *Traité des obligations*, t. III, p. 418

présente pas un caractère pécuniaire. Elle ne peut être intentée contre les héritiers de l'offenseur, c'est une conséquence de son caractère pénal, pas plus qu'elle n'est transmissible aux héritiers de l'offensé (D. 13 pr. *de injuriis*, XLVII, 10). Toutefois si la mort de la victime de l'injure ne survient qu'après la *litis contestatio*, les héritiers du demandeur pourront continuer le procès; la *litis contestatio* opère en effet une sorte de novation, de changement dans la cause du droit et elle assure désormais la transmissibilité de l'action en faveur des héritiers et contre eux (D. 28 d°).

2° Du caractère pénal de l'*actio injuriarum* il faut déduire une autre conséquence pratique et importante: c'est qu'elle pourra être accordée *noxaliter* contre un *paterfamilias* ou un *dominus*, à raison des injures commises à son insu par son *filius* ou son esclave.

La théorie des actions noxales a un lien intime avec le caractère primitif des délits. Au début, nous l'avons vu plus haut, lorsqu'un délit est commis, la victime exerce une véritable vengeance contre l'auteur du délit, sauf à l'amener à composition.

Or, si l'auteur du délit est un *filius* ou un esclave, l'exercice de la vengeance va se heurter à un obstacle: la *patria potestas* du *paterfamilias* ou le *dominium* du maître; c'est cet obstacle que l'action noxale tend à faire disparaître.

Par elle la victime obtiendra à son profit l'abandon, la *deditio noxalis* de l'esclave ou du fils consentie par le *dominus* ou le *pater*, ou, à défaut de cet abandon, le paiement par le maître ou le père de famille de la rançon, de la composition pécuniaire qui tiendrait lieu de la vengeance effective.

L'action noxale est donc alternative : son objet principal est l'abandon noxal ; à défaut de cette *deditio* elle aboutira au paiement d'une somme d'argent (Inst., pr. IV, 8).

Ces règles s'appliquent à l'*actio injuriarum* qui sera donnée *noxaliter* dans certains cas. Rappelons que, conformément à la règle « *Noxa caput sequitur* », c'est contre le *paterfamilias* ou le *dominus* actuel, celui qui possède le fils ou l'esclave auteur de l'injure au moment du procès, que la victime agira, et non pas contre celui qui exerçait la *patria potestas* ou le *dominium* au moment où l'injure a été commise.

Il faut toutefois distinguer l'injure commise par le fils de famille et celle commise par l'esclave.

A l'égard des fils de famille, la règle primitive les soumettant à l'abandon noxal disparut lorsque le développement successif des différents pécules constitua au profit du *filius* même *alieni juris* un patrimoine suffisant pour subir les conséquences pécuniaires des délits qu'il pouvait commettre. Ces considérations pratiques jointes à des idées d'humani-

nité décidèrent Justinien à supprimer le droit du père de famille de consentir l'abandon noxal de son fils ou de sa fille, droit déjà presque tombé en désuétude (Institutes, IV, 8, § 7).

Désormais celui qui a été injurié par un fils de famille intentera son action directement contre l'auteur du délit et la condamnation qu'il obtiendra s'exécutera contre le père par l'*actio de peculio*. L'obligation illicite dont était tenu le fils s'est transformée par l'effet de la *litiscontestatio* en une obligation licite ; le père doit en supporter les conséquences.

Si c'est un esclave qui, à l'insu de son maître, s'est rendu coupable du délit d'injure, la victime aura action contre le propriétaire de l'esclave, et l'abandon noxal, à toute époque du droit, sera possible. Mais ici il y a quelque chose de tout spécial et qui est comme un vestige de la loi du talion. Il est loisible au maître de permettre à l'offensé de se venger sur l'esclave, au moyen d'une correction corporelle ; si l'offensé accepte, il ne sera plus admis plus tard à intenter l'*actio injuriarum*, car il est censé avoir reçu satisfaction. Le maître peut, à son choix, abandonner l'esclave à l'offensé ou réparer le préjudice en payant le montant de la *pœna* (voy. D., 17, § 6, *de inj.*). Nous retrouvons une fois de plus les vestiges de la situation cruelle et barbare faite aux esclaves jusqu'au triomphe du christianisme.

Par l'abandon noxal le maître sera d'ailleurs plei-

nement libéré, car il est, comme le disent les textes, tenu seulement *propter rem*.

La théorie des actions noxales est générale et s'étend à tous les délits; toutefois l'*actio injuriarum* donnée *noxaliter* est seulement d'origine prétorienne, à la différence de l'action noxale née du *furtum* ou du *damnum injuria datum* qui remonte à la loi des XII Tables (Gaius, IV, 76).

3° Du caractère pénal de l'*actio injuriarum* nous déduirons encore cette règle qu'au cas d'injure commise par plusieurs personnes, chacune d'elles pourra être poursuivie et condamnée à payer à la victime une réparation pécuniaire distincte. Il en serait autrement si l'action tendait seulement à la réparation d'un préjudice matériel, était réipersécutoire.

Mais l'*actio injuriarum* se rattache parmi les actions pénales à une catégorie spéciale : celle des *actiones in bonum et æquum conceptæ*, qui comprennent, outre la nôtre, l'*actio sepulchri violati* et l'*actio de effusis et dejectis*. Ce sont vraisemblablement les actions pénales prétoriennes les plus anciennes, dont la création serait même antérieure à la loi *Æbutia* : il en serait de même de l'*actio rei uxoriæ*, *in bonum et æquum concepta*, elle aussi, mais qui n'est pas pénale (1).

(1) Sur les actions *in bonum et æquum conceptæ* voir *Nouvelle Revue historique*, tome XVII, 1893, p. 151 et 161. Article de M. Esmein.

L'*actio injuriarum*, avons-nous dit, est une action pénale prétorienne et elle est rédigée *in factum* comme cela résulte de l'étude de sa formule. Certains auteurs au contraire la classent parmi les actions civiles (1), mais la première opinion nous paraît préférable.

Enfin l'*actio injuriarum* est une *actio in personam*.

Notons en terminant que l'*actio injuriarum* ne peut être intentée efficacement que pendant une année utile à dater de l'injure. Nous aurons à revenir sur ce point en étudiant les modes d'extinction de l'*actio injuriarum*.

§ 3. — Effets de l'*actio injuriarum*.

Quels seront les effets de l'*actio injuriarum* intentée avec succès par la victime du délit ?

Nous avons déjà eu, à plusieurs reprises, l'occasion de dire que l'*actio injuriarum* tendait à faire obtenir au demandeur une satisfaction pécuniaire qui soit pour lui une compensation du préjudice moral par lui éprouvé. Il en résultera pour lui un véritable enrichissement.

Le demandeur, avons-nous vu, estime lui-même

(1) Voy. Accarias, II, n° 925, note 4, 4^e éd. Ce qui est certain c'est que l'*injuria* est un délit du droit civil.

le montant de la réparation qu'il exige, au cas d'injure légère ; s'agit-il d'injure grave, l'estimation est l'œuvre du magistrat (1). Dans les deux cas le juge statue définitivement sans pouvoir accorder une indemnité supérieure à celle demandée ; en fait il se conforme à l'avis du magistrat lorsque c'est celui-ci qui a déterminé le taux de la *pæna* (*Coll. leg. mos. et rom.*, t. II, ch. 2).

C'est ici qu'il faut remarquer à nouveau le progrès réalisé en matière d'injures par l'introduction de l'*actio injuriarum æstimatoria* au lieu et place des règles antiques de la loi des XII Tables. Le magistrat et surtout le juge examineront à loisir chaque cas particulier et, grâce aux renseignements fournis par le plaignant, en tenant compte de la qualité de l'offensé et de la gravité de l'injure, fixeront pour chaque espèce le taux de la réparation pécuniaire à fournir par le défendeur. Rien ne les limitera dans leur pouvoir d'appréciation, car l'*actio injuriarum* est une de ces *actiones in æquum et bonum conceptæ* laissant au juge la latitude la plus grande et lui permettant de se guider par les considérations d'équité. La seule réserve apportée à son pouvoir est le maximum fixé par le magistrat ou le demandeur, maximum qu'il ne peut dépasser.

Une règle posée par les textes veut aussi que, pour

(1) La distinction de l'injure légère et de l'injure grave a été faite précédemment.

apprécier et estimer le caractère de l'injure, le juge se reporte, dans chaque hypothèse, à l'époque où elle a été commise et non au moment actuel où il rend sa sentence (Dig., l. 21, *de injuriis*). Cette règle est d'une justice évidente.

Si l'*actio injuriarum* a pour effet de réparer, sous forme de compensation pécuniaire, le préjudice éprouvé par l'offensé, elle constitue pour le défendeur une sorte d'amende. L'insulteur sera puni dans ses biens.

On estima que ce n'était pas suffisant et l'*actio injuriarum* fut déclarée infamante ; l'offenseur condamné sera noté d'infamie ; le châtiment moral s'ajoutera au châtiment pécuniaire, entraînant pour le coupable un certain nombre de déchéances, et, en le désignant au mépris public, l'atteindra dans son honneur et dans sa réputation (1).

C'était une conséquence grave et qui à elle seule suffirait à expliquer pourquoi on exigeait du demandeur qu'il articulât nettement les faits constitutifs de l'injure commise envers lui (2).

(1) La transaction à prix d'argent qui pouvait intervenir entre le demandeur et le défendeur à l'action d'injures n'empêchait pas que ce dernier ne fût déclaré *infamis*.

(2) Il convient de dire qu'en fait le coupable avait un moyen facile d'échapper au caractère infamant de la condamnation, en se faisant représenter en justice : en pareil cas, et aux termes mêmes de l'édit, le *dominus litis* et son représentant évitaient tous deux l'infamie, l'un parce que ce n'était pas lui qui était condamné, l'autre parce qu'il n'était pas l'auteur du délit (voy. Accarias, *Précis de droit romain*, 4^e éd., t. II, page 1253).

Rappelons que la *querela inofficiosi testamenti* que nous mentionnions au début de ce travail comme réprimant une variété d'injure, mais classée à part, entraînait elle aussi, au cas de triomphe de celui qui l'intentait, l'infamie pour la mémoire du testateur.

Ce caractère infamant attaché à l'*actio injuriarum* était trop grave pour ne pas avoir un correctif. La réputation d'un citoyen est chose délicate et une accusation calomnieuse bien que reconnue injuste laisse toujours des traces et tend à ternir l'honorabilité du défendeur absous. D'où la nécessité de protéger celui qui est poursuivi par l'*actio injuriarum* contre une attaque injustifiée.

D'abord le défendeur à l'*actio injuriarum* pouvait, comme tout défendeur, s'il estimait que son adversaire était de mauvaise foi et agissait par esprit de chicane, obtenir contre lui le *judicium calumniæ*, mais à la condition de prouver le dol du demandeur. Si cette preuve est établie, le demandeur sera condamné à une somme égale au dixième de la valeur du litige.

Mais celui qui était poursuivi pour injures avait pour sa défense, au cas d'attaque injuste, une arme plus sûre et plus efficace et qui était spéciale à l'*actio injuriarum* et à quelques autres cas : c'est le *contrarium judicium*. Le défendeur y pouvait recourir sans avoir à prouver la mauvaise foi du demandeur et par le seul fait que le juge de l'*actio injuriarum*

l'avait absous en déclarant qu'il n'y avait pas eu injure. Le *judicium contrarium* permettait au défendeur absous d'obtenir, en quelque sorte à titre de dommages-intérêts pour la poursuite injustifiée dont il avait été victime, une réparation pécuniaire égale au dixième de celle qu'il eût subie par l'effet de l'action principale.

Le *judicium contrarium* ne pouvait, en aucun cas, se cumuler avec le *judicium calumniæ* ; à l'époque de Justinien il semble avoir disparu.

Indépendamment de l'infamie qui atteignait l'individu condamné pour injures, il y avait un cas où l'*actio injuriarum* produisait à l'encontre du défendeur un effet spécial et particulièrement grave pour qui connaît les répugnances des Romains à mourir intestats.

Il s'agit du cas où l'injure avait consisté en un libelle diffamatoire, auquel cas le défendeur condamné devenait *intestabilis*, c'est-à-dire incapable de figurer comme témoin dans un testament, et, ce qui était plus rigoureux, privé de la faculté de faire son propre testament (D., 5, § 9, XLVII, 10, *de ing.*). — 18, § 1, XXVIII, 1). Châtiment sévère mais mérité d'une des formes les plus dangereuses et les plus odieuses de l'injure.

Ces effets de l'*actio injuriarum* — réparation pécuniaire proportionnée à l'importance du délit, —

infamie encourue par le coupable condamné, et au cas de diffamation par écrit, perte pour le défendeur de la faculté de tester assuraient une répression suffisante de l'injure.

Ne pouvait-il pas cependant y avoir des cas où, indépendamment de l'*actio injuriarum* et cumulativement avec elle, la victime de l'injure puisse recourir à d'autres moyens et intenter une autre action ? Telle est la question importante et controversée qu'il faut examiner en terminant l'énoncé des effets de l'*actio injuriarum*.

Cette question n'est pas spéciale au sujet qui nous occupe ; elle se pose chaque fois qu'à l'occasion d'un même fait délictueux naissent deux actions, soit toutes deux pénales, soit l'une pénale et l'autre reipersécutoire ou mixte.

Elle fait l'objet d'une controverse célèbre que nous mentionnent déjà les juriscultes romains. Trois systèmes étaient soutenus : pour les uns, et parmi eux citons Ulpien, le principe du cumul s'applique d'une façon absolue (Dig., 130, L. 17 — 60, XLIV, 7) ; d'autres, comme Modestin, se prononcent nettement contre tout cumul : si le fait délictueux donne ouverture à deux actions, le demandeur après en avoir intenté une ne pourra user de l'autre (Dig., 53, XLIV, 7) ; d'autres enfin, avec Paul, admettent un système mixte que nous exposerons plus loin.

Mais si la question du cumul ou du concours de deux ou plusieurs actions est une question générale, elle présente au cas d'injures un intérêt tout spécial.

A côté du délit d'injure, il en est un, le *damnum injuria datum*, puni par l'*actio legis Aquiliæ*, qui souvent se confondra avec l'*injuria re*. Chaque fois qu'on aura exercé sur un esclave des voies de fait, qu'on l'aura frappé ou blessé avec l'intention de faire offense au maître, celui-ci verra naître à son profit, à raison de ce fait unique deux actions : l'*actio injuriarum*, l'*actio legis Aquiliæ* ; il y a comme deux délits superposés. En pareil cas le maître pourra-t-il intenter cumulativement les deux actions, ou sera-t-il réduit à n'user que de l'une d'elles ? Telle est la question.

Elle présente de l'intérêt parce que l'*actio injuriarum* et l'*actio legis Aquiliæ* sont soumises à des règles différentes, offrent chacune leurs avantages spéciaux. Nous connaissons les effets de l'action d'injures : rappelons que l'*actio legis Aquiliæ* peut conduire à de meilleurs résultats si l'esclave tué ou blessé avait une grande valeur, car elle fera obtenir une réparation égale à la valeur maxima de l'esclave dans l'année ou dans les 30 jours qui ont précédé le délit ; de même, et c'est une supériorité sur l'*actio injuriarum*, l'*actio legis Aquiliæ* est accordée dans une certaine mesure, contre les héritiers du coupable, jusqu'à concurrence du profit qu'ils auront person-

nellement retiré du délit commis par leur auteur ; enfin l'*actio legis Aquiliæ* est une des *actiones quæ crescunt in duplum ob infitiationem*.

Il y a d'ailleurs des conditions spéciales pour qu'il y ait *damnum injuria datum*, en sorte que toute *injuria re* ne constitue pas nécessairement, en même temps qu'un délit d'injures, le délit réprimé par la loi Aquilia.

La question que nous nous posons, celle du cumul possible de l'*actio injuriarum* avec l'*actio legis Aquiliæ* est spécialement traitée dans la loi 34, pr. Dig., XLIV, 7.

Le jurisconsulte Paul suppose que quelqu'un frappe injurieusement l'esclave d'autrui ; de ce fait vont naître au profit du maître deux actions, l'action d'injures à raison du caractère injurieux des coups donnés, l'*actio legis Aquiliæ* à raison du dommage matériel causé au patrimoine du maître dans la personne de l'esclave. Le maître pourra-t-il cumuler les deux actions ?

Dans un premier système qui est celui du non-cumul, le demandeur a le choix mais ne peut tenter que l'une des deux actions, après quoi son droit est éteint.

Un second système, inverse du précédent admet le cumul absolu ; il résulte du texte suivant d'Ulpien inséré au D. 15, § 46, XLVII, 10 : *Si quis servo verberato injuriarum egerit, deinde postea damni injuriæ agat : Labeo scribit, eandem rem non esse : quia*

altera actio ad damnum pertineret culpa datum, altera ad contumeliam. On considère qu'il y a deux délits connexes susceptibles d'être punis séparément. C'est ce système qui semble avoir prévalu comme le prouve le passage suivant des Institutes : «... *numquam enim actiones, præsertim pœnales, de eadem re concurrentes, alia aliam consumit* » (1, IV, 9).

Plus rationnel nous semble un troisième système, système mixte, auquel Paul se range et qui consiste à n'accorder, au demandeur qui a déjà intenté l'une des actions laissées à son choix, l'autre action que dans la mesure où cette dernière est plus avantageuse pour lui.

Si donc le demandeur a agi d'abord par l'*actio injuriarum*, il pourra intenter l'*actio legis Aquiliæ* dans la mesure où elle est plus avantageuse : si par exemple l'esclave blessé a ou a eu les 30 derniers jours avant le délit une valeur supérieure au montant de la condamnation fixée par le juge de l'*actio injuriarum*. Au contraire l'*actio injuriarum* à laquelle le maître recourrait après avoir obtenu une satisfaction plus avantageuse par l'*actio legis Aquiliæ*, lui serait refusée, car l'équité, dont le rôle en matière d'injures est prépondérant, s'y oppose.

Citons un autre exemple de cumul possible entre l'*actio injuriarum* et une autre action : il est emprunté au Digeste et fourni par le jurisconsulte Julien (D. 25, XIX, 1). Il s'agit d'un vendeur d'une vengeance qui s'oppose à ce que l'acheteur enlève le

moût de son raisin ; et pour vaincre cette résistance l'acheteur lésé peut agir par l'*actio ad exhibendum* ou par l'*actio injuriarum*. Ces deux actions n'ont pas le même but : l'*actio ad exhibendum* étant arbitraire permettra au juge de condamner le vendeur à laisser l'acheteur enlever le moût de son raisin et par elle le demandeur obtiendra directement satisfaction ; l'*actio injuriarum* à l'inverse n'est pas arbitraire, bien que conçue *in æquum et bonum*, et le juge ne pourra prononcer contre le vendeur récalcitrant qu'une amende pécuniaire, sauf à en élever le taux au point de contraindre indirectement le défendeur à s'exécuter. Supposons que le vendeur ait résisté et ait préféré payer l'amende, l'acheteur qui a par l'*actio injuriarum* obtenu satisfaction indirecte peut-il en outre intenter l'*actio ad exhibendum* ?

Nous retrouverions ici des solutions analogues suivant le système adopté : les partisans du cumul lui permettront d'intenter dans tous les cas une des actions après l'autre ; dans la théorie du non cumul il ne pourra jamais agir que par une seule voie ; dans le système de Paul, qui nous paraît le meilleur au point de vue rationnel, on distinguera : l'acheteur de la vendange qui a triomphé d'abord dans l'*actio ad exhibendum* ne sera plus admis à intenter l'*actio injuriarum* car il a obtenu satisfaction. Que si au contraire il a intenté en premier lieu l'*actio injuriarum* qui n'a abouti qu'à une amende à son profit, il pourra triompher par l'*actio ad exhibendum*.

CHAPITRE V

MODES D'EXTINCTION DE L'ACTIO INJURIARUM

Une question nous reste maintenant à examiner ; celle des différents modes d'extinction de l'*actio injuriarum*.

Parmi ces modes d'extinction, il en est qui n'ont rien de spécial à notre *actio injuriarum* envisagée isolément, mais qui, applicables d'une manière générale aux actions pénales, ou aux actions prétoriennes, atteignent notre action qui jouit de ce double caractère : ce sont notamment la mort de l'offenseur ou de l'offensé, la prescription.

D'autres, plus intéressants et plus spéciaux se rapportent d'une façon plus intime à l'*actio injuriarum* et sont comme la conséquence et la suite des traits distinctifs qui la caractérisent ; tel est le pardon de l'injure qui lui-même peut être désintéressé, ou le fruit d'une transaction entre l'offenseur et sa victime.

§ I. — La mort de l'offenseur ou celle de l'offensé éteignent l'*actio injuriarum*. Le préjudice qui résulte de l'injure a en effet un caractère purement moral et comme tel personnel ; l'intransmissibilité de l'ac-

tion d'injures soit activement soit passivement est donc la règle (1).

Toutefois il convient de faire quelques réserves et de distinguer. Si d'une part la mort de l'offenseur met fin en tous cas à l'*actio injuriarum*, il n'est pas toujours vrai que celle de la victime mette l'auteur de l'insulte à l'abri de toute poursuite. La mort de l'offensé est-elle antérieure à la *litis contestatio*, la poursuite commencée de son vivant tombe et l'action est éteinte. Mais si la mort de l'offensé se produit après la *litis contestatio*, l'instance est désormais définitivement liée et les héritiers de la victime pourront continuer la procédure jusqu'au triomphe final de l'*actio injuriarum* (D. 13 pr. et 28, XLVII, 10).

Mentionnons incidemment et à nouveau, à propos de l'extinction de l'action d'injures par la mort de l'offensé, l'analogie frappante qui existe entre l'*actio injuriarum* et la *querela inofficiosi testamenti* destinée à réprimer une injure d'un genre particulier. Toutefois la règle est moins rigoureuse lorsqu'il s'agit de la *querela*, en ce sens que les héritiers du *querelans* sont admis non seulement à suivre l'action intentée et arrivée jusqu'à la *litis contestatio*, mais encore à l'introduire eux-mêmes lorsqu'il est constant que leur auteur est mort se préparant à le faire (2).

Ce mode d'extinction par la mort de l'une ou l'au-

(1) Digeste, 13 pr., XLVII, 10.

(2) M. Accarias, *Précis de droit romain*, tome I, n° 358, 2°.

tre des parties n'a rien, on le voit, de spécial à l'*actio injuriarum* et tient uniquement au caractère pénal de cette action.

La prescription s'est à toute époque appliquée à l'*actio injuriarum*, car c'est une action prétorienne ; elle doit comme telle être intentée pendant une année utile à dater du délit ; passé ce temps, elle est éteinte. Rappelons que les actions civiles furent pendant longtemps réellement perpétuelles et échappèrent à toute prescription ; ce n'est qu'en 422 qu'une constitution de Théodose II décida que les actions civiles se prescriraient par 30 ans en règle générale, par 40 ans dans certains cas.

Mais ce caractère de l'*actio injuriarum* de se prescrire par un an n'a rien de spécial ; c'est une règle commune à toutes les actions prétoriennes.

Ce qui est spécial à l'*actio injuriarum*, c'est que son exercice est suspendu, et par suite le délai de la prescription ne court pas, lorsque l'injure constitue en même temps un crime donnant naissance à l'action publique, si par exemple en vue d'injurier un homme on lui a fait une blessure ou l'on a tué son esclave. En effet, en pareil cas, la preuve de l'injure emporte celle du crime et si l'*actio injuriarum* était intentée la première, elle préjugerait l'action publique (1). On appliquait déjà notre règle française de droit pénal : le criminel tient le civil en état.

(1) M. Accarias, *Précis*, t. II, n° 923.

§ II. — Arrivons maintenant aux modes d'extinction spéciaux à l'*actio injuriarum*. Ils dérivent tous de cette règle posée aux Institutes « *Hæc actio dissimulatione aboletur* » (12, IV, 4) que nous traduirons avec M. Accarias : « Cette action s'évanouit par le dédain ».

L'injure est essentiellement personnelle ; s'il plaît à celui qui la reçoit de ne la point relever, soit par générosité, soit par amour-propre, il lui est loisible de laisser le coupable impuni ; mais, une fois cette indifférence vis-à-vis de l'insulteur manifestée, la victime ne saurait plus tard revenir sur sa première conduite et intenter après coup l'*actio injuriarum* ; l'exercice d'une rancune tardive paraît contraire à l'équité dont le rôle est prépondérant en notre matière. C'est ce que nous appellerons l'extinction de l'action d'injures par le pardon tacite.

Le pardon peut être exprès ; à plus forte raison il éteindra l'*actio injuriarum*. Il convient de distinguer à nouveau suivant que le pardon résulte d'une remise gratuite ou d'une remise à titre onéreux.

La remise gratuite n'exige qu'une volonté, celle de l'offensé qui pardonne : il agira ainsi et manifestera expressément sa volonté de renoncer à l'*actio injuriarum*, soit par suite d'un sentiment élevé de clémence, soit parce qu'il a reçu une satisfaction morale, telle que des excuses de la part de l'offenseur. L'action privée est désormais éteinte, sauf à laisser

subsister l'action publique, si l'*injuria* contient les éléments d'un *judicium publicum*, et cette extinction a lieu quand bien même celui qui pardonne n'est pas l'offensé direct et n'a l'exercice de l'action que pour le compte de son subordonné : nous visons l'hypothèse d'une injure commise à l'égard d'un *filius* ; l'action appartient au père qui peut l'abandonner en pardonnant au coupable (1).

La remise peut être à titre onéreux ; c'est une sorte de transaction, d'accord à prix d'argent entre l'auteur du délit et sa victime : on le voit, nous considérons l'extinction de l'*actio injuriarum* résultant d'un pacte comme une variante de l'extinction due au pardon. Ce pacte éteindra l'action *ipso jure*, ce qui est à noter, car la règle est que le pacte n'agit qu'*exceptionis ope* ; de ce que le pacte opère *ipso jure* il suit qu'un pacte en sens inverse postérieur au premier ne saurait faire revivre l'action. Cette règle est fort ancienne et remonte à l'époque de la loi des XII Tables qui la posait également en ce qui touche l'*actio furti*, sans doute à cause des peines parfois excessives résultant soit de notre délit d'injures soit du *furtum*. C'est d'ailleurs l'idée primitive en matière délictuelle dans toute sa netteté : à l'origine tout délit amène une guerre entre la victime et l'auteur du délit, mais la conclusion d'un traité de paix

(1) V. ci-dessus, p. 35.

est possible et les parties en débattront les conditions, il interviendra des pactes de famille produisant un effet absolu. Cet effet absolu du pacte de remise dans l'*actio injuriarum* est donc une conséquence historique de la répression primitive des délits. Cette remise à titre onéreux, ce pacte intervenu entre les deux parties et exigeant forcément le concours de leurs deux volontés, éteint donc l'*actio injuriarum* (1), mais toutefois d'une façon moins complète que les autres modes d'extinction en ce qu'il n'empêche pas l'offenseur d'encourir l'infamie.

(1) Loi 17, § 6, XLVII, 10 au Digeste.

APPENDICE

SUR

LA LOI CORNELIA DE INJURIIS

Notre étude de l'*injuria* et de l'*actio injuriarum* ne saurait être complète, si nous n'y ajoutions quelques mots sur la *lex Cornelia de injuriis*.

L'*actio injuriarum*, nous l'avons vu, n'accordait à la victime du délit qu'une réparation pécuniaire à titre de *pœna*. Mais il pouvait arriver, et même assez fréquemment, que l'insulteur fût insolvable et en même temps sans honneur ; la condamnation pécuniaire devenait lettre morte, l'infamie qu'elle entraînait avait peu de valeur répressive à l'égard de gens sans aveu ; le système ordinaire que nous venons d'étudier présentait donc des lacunes.

C'est pour les combler que fut imaginée la *lex Cornelia de injuriis*, rendue sous la dictature de Sylla.

Cette loi ne visait originairement que trois variétés de ce délit, sans doute les plus fréquentes. Ulpien s'exprime ainsi à ce sujet (D., 5 pr. XLVII, 10) : *Lex Cornelia de injuriis competit ei, qui injuriarum agere volet ob eam rem, quod se pulsatum verberatumve, domumve suam vi introitam esse dicat.*

Le même jurisconsulte, s'appuyant sur Ofilius, nous explique ce qu'il faut entendre par ces diverses expressions.

Verberare et *pulsare* ne sont pas synonymes : *pulsatio*, c'est une simple poussée, désagréable pour celui qui la reçoit mais non douloureuse ; *verberatio*, ce sont des coups douloureux.

Quant au troisième cas, il vise nettement la violation du domicile sans que d'ailleurs on entende ce mot au sens étroit : Ulpien nous explique qu'il s'agit du domicile de fait, de la résidence à titre de propriétaire, de locataire ou même simplement d'hôte.

Tels étaient, au début, les seuls cas prévus par la loi *Cornelia*. Dans le dernier état du droit, au contraire, la loi *Cornelia* s'applique dans tous les cas d'injures (Institutes 10, IV, 4, *de injuriis*).

Il n'est pas téméraire de supposer que cette extension ne s'est pas faite tout d'un coup. Il est probable, conformément à la marche générale et au développement historique du droit romain, que tout d'abord on étendit le domaine de la loi *Cornelia* aux injures de fait présentant une analogie avec les trois espèces spécialement prévues, puis à toutes les hypothèses d'*injuria* RE. Enfin, à raison de ses avantages, la loi *Cornelia* fut rendue successivement applicable à toutes les injures.

La loi *Cornelia* institua deux actions distinctes : une action tendant à infliger au coupable une peine

pécuniaire, une action tendant à lui faire subir une peine criminelle.

Disons un mot de chacune d'elles.

§ I. — La première action instituée par la loi *Cornelia* présente peu d'intérêt et se rapproche de l'*actio injuriarum*. Comme celle-ci, elle aboutira à faire prononcer contre le coupable une peine purement *pécuniaire*.

Tout au plus peut-on signaler les quelques différences suivantes :

1° La sphère d'application de la loi *Cornelia* fut d'abord restreinte à trois hypothèses spéciales ; cette différence n'existe plus dans le dernier état du droit, par suite des extensions successives dont nous avons parlé plus haut.

2° Comme l'*actio injuriarum*, l'*actio legis Corneliae* est personnelle à la victime de l'injure, mais ce caractère a quelque chose, ici, de plus absolu. C'est ainsi que, tandis que l'injure faite à un *filius familias* permet au *pater* d'agir par l'*actio injuriarum*, l'*actio legis Corneliae* reste personnelle au fils, qui, seul, pourra l'intenter (Dig., l. 5, § 6, XLVII, 10, *de injuriis*).

3° Dans l'*actio legis Corneliae* le juge fixera à son gré le montant de la réparation pécuniaire due à l'injurié, sans être lié, comme dans l'*actio injuriarum* par la fixation préalable faite suivant les cas

par le demandeur lui-même ou par le magistrat (Dig., 37, *de inj.*).

4° Le demandeur a la faculté de déférer le serment au défendeur et celui-ci devra, sous peine d'être condamné, jurer qu'il n'a pas eu l'*animus injuriandi* (Dig., 5, § 8, *de inj.*). Cette faculté semble d'ailleurs avoir été étendue par le préteur à l'*actio injuriarum*.

5° Le défendeur a la faculté de récuser tout juge qui serait parent ou allié du plaignant à un certain degré (Dig., 5, *princ. de inj.*).

Ce sont là des différences en somme peu importantes et la loi *Cornelia* n'aurait guère eu d'utilité à côté de l'*actio injuriarum* si elle s'était bornée à ce premier point.

Aussi son utilité essentielle tient-elle à ce fait qu'à côté de cette action que nous qualifierons d'action pécuniaire elle donnait une action tendant à faire prononcer contre le coupable une peine criminelle.

§ II. — Obtenir une satisfaction purement pécuniaire, tirer enrichissement d'une injure reçue pouvait paraître une réparation insuffisante soit à cause de l'insolvabilité du coupable, soit à l'inverse en raison de sa richesse le rendant médiocrement sensible à une amende même élevée. Pour rendre le châtiment de l'offenseur plus efficace, la loi *Cornelia* permit désormais à l'offensé d'agir par une sorte d'accusation criminelle (*criminaliter agere*) et d'obte-

nir contre le coupable non plus une simple peine pécuniaire, mais une *pœna extraordinaria* telle que l'exil, la condamnation aux mines ou aux travaux publics (Paul, *Sent.*, liv. 5, tit. 4, § 8) (1).

Cette action tendant à infliger au coupable une peine criminelle présentait d'ailleurs les mêmes caractères que l'*actio legis Corneliæ* aboutissant à une peine pécuniaire dont nous venons de parler (2). Elle différerait de l'*actio injuriarum* aux mêmes points de vue.

Quant à la nature de cette action au criminel, elle prête à une controverse : les uns y voient un *judicium publicum*, une action publique permettant à tout citoyen romain mâle et pubère, d'agir *de plano* contre l'auteur du délit ; les autres ne considèrent l'action qui nous occupe que comme un *judicium privatum*, ouvert aux mêmes conditions que l'action ci-

(1) Hermogénien nous apprend que pour la fixation de ces peines on tenait compte de la nature de l'injure et du rang de l'insulteur : *De injuria nunc extra ordinem ex causa et persona statui solet. Et servi quidem flagellis cæsi dominis restituntur : liberi vero, humilioris quidem loci fustibus subjiciuntur ; cæteri autem vel exilio temporali, vel interdictione certæ rei cærentur* (D., 45, XLVII, 10, *de inj.*).

(2) Justinien relève entre l'action en réparation pécuniaire et l'action infligeant une peine criminelle une différence importante : dans la première, même lorsqu'elle est fondée sur la loi *Cornelia*, les parties peuvent toujours plaider par procureur ; dans la seconde, au contraire, cette faculté n'appartient qu'aux *illustres* et aux personnes d'un rang encore plus élevé (Inst., § 10, IV, 4, D., 42, § 1, III, 3. — M. Accarias, *Précis de dr. romain*, 4^e éd., II, p. 494, note 4).

vile de la loi *Cornelia* à la victime et à elle seule ; elle peut d'ailleurs opter à son gré pour la poursuite civile ou pour la poursuite criminelle, l'une excluant l'autre.

La deuxième opinion, qui considère l'action de la loi *Cornelia* même aboutissant à infliger au coupable une peine criminelle comme un *judicium privatum*, nous paraît la seule admissible, et cela pour les raisons suivantes :

S'il s'agissait d'un *judicium publicum*, les textes ne préciseraient pas d'une façon limitative les personnes à qui appartient l'action ; or la loi 5 pr., au Digeste (*de injuriis*) est formelle et s'exprime ainsi : *Lex Cornelia de injuriis competit ei qui injuriarum agere volet*, termes qui expliquent bien que seul l'injurié peut agir ; est-ce là le caractère d'une action publique ouverte à tout citoyen ?

Nous trouvons à l'appui de notre opinion un autre texte qui n'est pas moins formel. Il est ainsi conçu : *Injuriarum causa non publici judicii, sed privati continet querelam* (Code 7, IX, 35 *de injuriis*).

L'opinion adverse réside sur une confusion faite par certains auteurs qui veulent que notre loi *Cornelia* ne soit autre que la loi *Cornelia de sicariis* dont le caractère de *judicium publicum* est certain (Inst. 5, IV, 18) ; ils tirent argument d'un texte d'Ulpien inséré au Digeste au titre *de injuriis* (l. 7, § 1). Ce texte se rapporte il est vrai à la *lex Corne-*

lia de sicariis, mais sa place au titre *de injuriis* n'implique en rien l'identité entre notre loi *Cornelia de injuriis* et la loi *Cornelia de sicariis*: l'hypothèse prévue est en effet celle d'un assassinat qui rentre directement dans le domaine de la loi *de sicariis*. De plus le titre intitulé *Ad legem Corneliam de sicariis* (Digeste, XLVIII, 8) ne renferme rien qui puisse prouver que ladite loi contenait quelque disposition relative au délit d'injure.

Notre loi *Cornelia de injuriis* est donc distincte de la loi *Cornelia de sicariis*, quoique contemporaine de celle-ci, et présente tous les caractères d'un *judicium privatum* (1).

Elle nous semble avoir voulu assurer à l'offensé une réparation effective que l'insolvabilité du défendeur tendait à rendre illusoire dans le système de l'*actio injuriarum*. Pour cela, elle lui permet, au lieu de faire valoir comme précédemment une action devant le juge civil, de se présenter devant le juge criminel comme accusateur; ce dernier prononcera alors contre le coupable une peine corporelle.

Innovation importante sans doute, mais où l'on chercherait vainement la séparation nette et précise

(1) Ce qui est vrai, c'est que parfois l'injure peut contenir les éléments d'un *judicium publicum*. Si, par exemple, dans l'intention de vous injurier on frappe votre esclave et on le tue, le coupable, en même temps qu'il est tenu de l'action d'injures, tombe sous le coup de la loi *Cornelia de sicariis* (voy. Accarias, 4^e éd., t. II, p. 494, note 5).

qui existe de nos jours entre l'action publique et l'action civile en matière pénale. A Rome l'action n'appartient au cas d'injure qu'à la victime du délit et il ne pourrait y avoir lieu à une action publique intentée par un tiers, à raison de cette injure, devant le juge criminel, parallèlement à l'action civile poursuivie par la partie lésée.

CONCLUSION

Tel qu'il est conçu, le système romain, dans la dernière période, constitue en matière d'injure un réel et incontestable progrès.

Le juge conserve un grand pouvoir d'appréciation, et cela est nécessaire puisqu'il s'agit d'un délit susceptible de varier à l'infini. La victime désireuse de poursuivre le coupable n'est plus condamnée à se contenter d'une somme d'argent et peut requérir contre le délinquant une peine corporelle. Nous sommes loin de notre point de départ et des 25 as de la loi des XII Tables.

Cette étude de l'*injuria* et de l'*actio injuriarum* nous a montré ce que l'on constate dans tout sujet de droit romain : la modification lente mais progressive et durable des institutions primitives, la marche assurée en avant sans brusque changement.

A une époque où nos législateurs se piquent de réformes radicales et immédiates, l'attitude des juristes romains dont l'œuvre a traversé tant de siècles semble plus sage et raisonnée et plus digne d'admiration.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
PRÉLIMINAIRES. — Système de la loi des XII Tables	5
ÉTUDE DE L'ACTIO INJURIARUM.	
CHAPITRE I. — Dans quels cas il y a lieu à l' <i>actio injuriarum</i> . — Domaine de l'injure. — Variétés de ce délit.	17
CHAPITRE II. — Qui peut intenter l' <i>actio injuriarum</i> . . .	31
CHAPITRE III. — Contre qui est donnée l' <i>actio injuriarum</i> . .	42
CHAPITRE IV. — Formule de l' <i>actio injuriarum</i> . — Caractères distinctifs de cette action. — Ses effets.	44
CHAPITRE V. — Modes d'extinction de l' <i>actio injuriarum</i> . .	62
APPENDICE SUR LA LOI CORNELIA DE INJURIIS	68
CONCLUSION.	77

DROIT FRANÇAIS

SCRUTIN DE LISTE ET SCRUTIN UNINOMINAL

LEURS AVANTAGES RESPECTIFS ET LEURS INCONVÉNIENTS

INTRODUCTION

La France, qui, depuis un siècle, a subi tant de révolutions et usé tant de constitutions, n'a pas été moins capricieuse en ce qui concerne son régime électoral, et notamment la question du mode de scrutin.

Les divers procédés auxquels il est loisible de recourir pour nommer les représentants du pays, députés, sénateurs, etc. peuvent se ramener à deux types : *scrutin de liste*, lorsque l'électeur vote à la fois pour plusieurs personnes, inscrit sur son bulletin plusieurs noms ; — *scrutin uninominal* lorsqu'il donne sa voix à un seul des candidats en présence, lorsqu'un nom unique figure sur le bulletin qu'il met dans l'urne.

Chacun de ces deux scrutins compte des partisans convaincus. C'est qu'en effet scrutin uninominal et

scrutin de liste, soit qu'on les considère au point de vue purement théorique, soit qu'on en examine le fonctionnement pratique, possèdent chacun ses qualités, ses avantages propres, comme aussi ses injustices et ses inconvénients. Suivant les circonstances, les mœurs politiques et les constitutions, on donnera la préférence à l'un ou à l'autre.

Nous avons cru intéressant de faire l'histoire du scrutin de liste et du scrutin uninominal au cours de ce siècle, et d'en étudier les avantages et les inconvénients respectifs. Ce sera l'objet de ce travail. Aussi bien, nul problème n'a, durant ces vingt dernières années, plus préoccupé les esprits et fait naître plus de solutions diverses.

Si les considérations théoriques, telles qu'elles ressortent du droit constitutionnel pur, doivent nous être présentes au cours de cette étude, les observations pratiques et les documents statistiques tiendront une large place eux aussi.

Le problème qui nous occupe est loin, en effet, de se poser dans des termes uniformes et absolus. La loi électorale, après avoir fixé les conditions de l'électorat, celles de l'éligibilité, détermine quelle base sera prise pour établir le nombre des députés, et c'est alors que se pose la question du mode de scrutin. La loi a dit : il y aura un député à nommer par 100.000 habitants ou par 30.000 électeurs inscrits. Si nous étions dans le domaine absolu de la théorie,

le problème serait des plus simples. Adopterait-on le scrutin uninominal, une fois le chiffre des députés connu (supposons-le de 360 à raison d'une population de 36 millions d'âmes et d'un député par 100.000 habitants), on grouperait l'ensemble des habitants en 360 agglomérations égales en nombre, chacune d'elles nommant un député. Le scrutin de liste aurait-il obtenu les préférences du législateur, la totalité du corps électoral voterait pour l'ensemble des députés, chaque électeur inscrivant à son choix 360 noms pris parmi les éligibles (1).

En fait, jamais le problème ne se posera en ces termes. Il y aura des subdivisions territoriales : départements, arrondissements, comtés, cercles, provinces, districts, dont il faudra tenir compte. Reprenons notre exemple : les 360 députés à élire seront bien répartis suivant la population, mais, comme il n'arrivera jamais que ces divisions qui ont en général une origine historique soient également peuplées, chacune d'elles obtiendra un nombre inégal de représentants. Si le scrutin uninominal prévaut, il faudra diviser ces provinces ou ces départements en deux ou plusieurs subdivisions dites *circonscriptions* forcément plus ou moins inégales, en sorte que cha-

(1) C'est le système utopique et inapplicable préconisé par Emile de Girardin. S'il était possible il assurerait l'égalité absolue du droit électoral de chacun. Dans notre exemple chaque électeur posséderait 360 suffrages.

cune ne nomme qu'un député (1). Si l'on recourt au scrutin de liste, chaque électeur du territoire considéré votera pour l'ensemble des députés alloués audit territoire, sans que le nombre de noms à inscrire sur la liste dans chaque territoire se trouve nécessairement égal.

On saisit d'emblée la complication qui naît pour chaque pays, à cet égard, à raison de la variété et de l'inégalité de ses subdivisions provinciales. Nous aurons à y revenir longuement. Si nous en avons dit quelques mots au seuil de cette étude, c'est dans le seul but de démontrer combien le côté pratique tenait une large place en cette matière à côté de la théorie pure.

Nous avons à dessein employé le mot *députés* dans notre précédent exemple, parce que c'est surtout pour l'élection de la Chambre des députés française ou des chambres analogues des pays voisins que la question du scrutin de liste ou du scrutin d'arrondissement a été agitée. Le choix du meilleur mode de scrutin pour l'élection des *députés* sera donc l'objet principal sinon exclusif de cette étude ; mais nous aurons l'occasion de parler incidemment des avantages intrinsèques de chaque scrutin et de leur ap-

(1) En France, l'unité territoriale choisie pour le scrutin uninominal est l'arrondissement d'où le nom de scrutin d'arrondissement communément donné au scrutin uninominal.

plication à d'autres élections, telles que celles des sénateurs ou des conseillers municipaux.

Cette étude comprend deux parties :

1^{re} partie. — Historique du scrutin uninominal et du scrutin de liste en France depuis 1789.

2^e partie. — Étude théorique et pratique des deux scrutins, tels qu'ils ont été appliqués en France, et conclusion en faveur d'un système nouveau.

PREMIÈRE PARTIE

Lors des multiples et laborieuses discussions auxquelles a donné lieu, depuis vingt ans, dans nos assemblées parlementaires, la question du scrutin de liste et du scrutin uninominal, rapporteurs et orateurs ont à l'envi rangé au nombre de leurs arguments celui tiré des précédents historiques.

Il faut toutefois s'entendre sur la valeur et l'importance qu'il convient d'attribuer aux raisons puisées dans l'étude des lois électorales antérieures.

Nous faisons à cet égard une grande distinction.

Dans la période qui s'étend depuis 1789 jusqu'à la constitution actuelle, la question du mode de scrutin ne semble pas avoir préoccupé d'une façon particulière l'attention du législateur; en tous cas elle n'a pas donné lieu à de multiples controverses comme en ces derniers temps. Sans doute, il y a eu tantôt scrutin de liste, tantôt scrutin uninominal, mais dans des conditions bien différentes de celles qui existent aujourd'hui. L'argument historique qu'on tirerait en faveur de l'un des deux scrutins de ce fait qu'il a fonctionné sous la Révolution, sous la Restauration ou sous la Monarchie de juillet n'est

pas très concluant parce que, à ces diverses époques, la situation n'était pas la même qu'à l'heure présente. Le régime censitaire, l'élection à deux degrés ne sont plus aujourd'hui que des souvenirs historiques, et, pour peser la valeur respective du scrutin de liste et du scrutin uninominal et pouvoir donner une conclusion décisive, il faut plutôt les étudier tels qu'ils peuvent fonctionner actuellement.

Au contraire l'usage alternatif du scrutin de liste et du scrutin uninominal, les débats qu'a soulevés leur introduction ou leur disparition, sous l'empire de la constitution qui nous régit, présentent un intérêt primordial ; de ces expériences récentes, dont les résultats sont palpables, il est permis de tirer de décisifs arguments ; les inconvénients et les avantages des deux scrutins ont apparu nettement dans la pratique. Le problème tel qu'il se présente à nous a reçu des solutions variées (bonnes ou mauvaises, c'est ce que nous aurons à examiner) qu'il faut étudier à fond pour proposer une donnée nouvelle.

Dès lors, cette première partie de notre travail se divisait d'elle-même en deux sections nettement distinctes, inégales d'importance et d'étendue.

Nous résumerons d'abord, à titre d'introduction, la législation électorale telle qu'elle a fonctionné de 1789 à 1871.

Nous étudierons ensuite avec détail les discus-

sions auxquelles a donné lieu le choix du mode de scrutin, lors de la rédaction des lois électorales de 1875, l'essai fait en 1885 du scrutin de liste et son abandon presque immédiat en 1889.

L'analyse de ces débats nous fournira pour notre seconde partie d'utiles documents.

SECTION I

LE SCRUTIN DE LISTE ET LE SCRUTIN UNINOMINAL DE 1789 A 1871.

La période qui s'étend de 1789 à 1871 peut se diviser, au point de vue qui nous occupe, en plusieurs phases.

Jusqu'à la Restauration, le régime parlementaire, tel que nous l'entendons aujourd'hui, est encore inconnu. Les constitutions se succèdent avec rapidité et ont une durée éphémère ; les temps sont troublés, les partis pour triompher recourent aux coups d'État plus qu'aux campagnes électorales ; la question du mode de scrutin est à peine prévue et réglée.

De 1815 à 1848 le régime parlementaire entre en vigueur et se développe ; l'ordre renaît ; les questions financières prennent de l'importance ; les élections se succèdent, les partis s'organisent ; on se rapproche beaucoup du système actuel. Toutefois une grande différence subsiste entre les deux chartes de 1814 et 1830 et les constitutions qui vont suivre : on vit sous le régime censitaire et la qualité d'électeurs est réservée à un petit nombre de privilégiés.

De 1848 à 1871 le suffrage universel est adopté ; mais la République à peine née est remplacée par le Second Empire et pendant quelques années le régime parlementaire se trouve paralysé. Toutefois cette période, où le scrutin de liste et le scrutin uninominal sont tour à tour en vigueur, peut fournir, plus que les précédentes, quelques arguments historiques.

CHAPITRE PREMIER

LA RÉVOLUTION ET LE PREMIER EMPIRE.

Cette période ne nous retiendra que quelques instants.

Des diverses constitutions tour à tour en vigueur il est difficile de dégager une notion générale. Ce qui domine c'est l'élection à deux degrés ; les électeurs (et l'on n'est électeur qu'à certaines conditions) choisissent d'abord un certain nombre d'entre eux et ce sont ces derniers qui nomment les représentants de la nation.

Pour les élections aux États généraux, comme pour celles qui eurent lieu sous l'empire de la constitution de 1791 il semble y avoir eu *scrutin uninominal répété* : autant il y avait de députés à nommer, autant de fois on allait aux voix. Les règles durent d'ailleurs varier suivant les régions et l'on sait que les élections n'avaient pas lieu partout le même jour (1).

(1) Le mode de scrutin ne paraît pas, à cette époque, et jusqu'à la Restauration, avoir préoccupé les esprits et fait l'objet de règles précises et claires. Aussi nous sommes-nous trouvés souvent embarrassés pour résoudre nettement la question du mode de scrutin en vigueur sous la Révolution. Aucun texte ne précise ; des procès-verbaux des élections on déduit s'il y a eu scrutin de liste ou scrutin uninominal sans qu'il y ait toujours certitude absolue.

Voir une intéressante brochure intitulée : *Les élections et les*

Nous signalerons comme intéressant notre sujet la réforme opérée par la loi du 15 janvier 1790. Elle divisait les anciennes provinces en 83 territoires appelés *départements* qui ont subsisté depuis. Désormais les deux scrutins : scrutin de liste ou scrutin uninominal, auront pour base le département ou ses subdivisions.

Les départements en 1790 comprenaient eux-mêmes un nombre inégal de districts ; les *arrondissements* actuels ne datent que de l'an VIII, et sont moins nombreux et par suite plus étendus que les districts primitifs. Remarquons dès maintenant, sauf à y insister plus tard, que le nombre des districts, puis des arrondissements variait dans chaque département.

C'est entre ces 83 départements que furent répartis par la constitution de 1791 les 745 députés à élire ; cette répartition eut lieu d'après la triple base du territoire, de la population et de l'importance de l'impôt payé par les habitants de chaque département.

Mentionnons aussi l'usage introduit en 1791 et qui ne disparut qu'en 1815 de faire nommer par les électeurs, en même temps que les députés titulaires, un certain nombre de suppléants ; par là on évitait les élections partielles.

représentants de Saône-et-Loire depuis 1789 par Léon Lacomme, Paris, Guillois, 1885.

Avec la constitution de 1793 on se rapproche du système de 1848 : le suffrage universel ou du moins presque universel y est proclamé et l'élection devait avoir lieu au *scrutin uninominal*. Ce précédent a été invoqué dans la discussion de 1875 par ceux des républicains qui étaient défavorables au scrutin de liste ; ils semblent n'avoir pas suffisamment tenu compte de ce fait que la constitution de 1793 ne put jamais, à raison des circonstances, être mise en pratique et c'est là une considération importante.

Avec la constitution de l'an III on revient à l'élection à deux degrés ; mais le mode de scrutin n'est pas réglé d'une façon précise ; la constitution est muette sur la manière dont les assemblées électORAles devaient procéder à l'élection des membres du Corps législatif. Toutefois aux élections de l'an IV et aussi à celles de l'an V, au moins dans certains départements, on procéda par scrutin de liste ; du reste la loi du 13 fructidor an III sur la réélection des 2/3 de la Convention nationale en l'an IV disait formellement (art. 4) que cette réélection se ferait par scrutin de liste. En l'an VI et en l'an VII, au contraire, les députés furent élus par voie de scrutins individuels et successifs, comme l'avaient été en 1791 les membres de l'Assemblée législative et en 1792 ceux de la Convention (1).

(1) Voir : *Les Élections et les représentants de Saône-et-Loire, depuis 1789*, ouvrage précité.

On le voit, rien de précis à cette époque sur le point qui nous occupe.

Après la durée passagère des *listes de notabilités* imaginées par la constitution de l'an VIII, apparaît dans le sénatus-consulte du 16 thermidor an X une distinction, qui se maintiendra sous la Restauration, entre le collège électoral de l'arrondissement et le collège électoral du département. Ici encore nous ne trouvons rien sur le mode de scrutin.

CHAPITRE II

LA RESTAURATION ET LA MONARCHIE DE JUILLET.

Après la chute de l'Empire et le retour définitif de Louis XVIII, l'ordonnance du 13 juillet 1815 maintint les collèges électoraux d'arrondissement et de département institués par le sénatus-consulte de l'an X. Le mode de scrutin n'est pas réglé bien clairement encore ; toutefois il semble y avoir eu scrutin de liste (1). Cette ordonnance de 1815 n'était que provisoire ; la Charte renvoyait à une loi électorale spéciale, qui fut votée en 1817.

Si la loi de 1817 maintenait le régime censitaire, elle introduisait momentanément l'élection directe : il n'y avait plus de collèges d'arrondissement ; les électeurs, réunis au chef-lieu du département, électionnaient au *scrutin de liste* les députés. Ici le mode de scrutin est prévu d'une façon formelle, mais que vaudrait l'argument tiré d'un précédent aussi lointain ? Autre chose est le scrutin de liste de 1817, autre chose le scrutin de liste actuel : sans insister sur ce fait que les avantages ou inconvénients du

(1) Voir : *Les élections et les représentants de Saône-et-Loire*, p. 60.

scrutin de liste combiné avec le régime censitaire ne sont plus ceux du même scrutin coexistant avec le suffrage universel faisons en passant une simple remarque. Nous verrons que le grand reproche adressé au scrutin de liste est qu'il permet plus difficilement à l'électeur de connaître les divers candidats, reproche exagéré d'ailleurs et que nous réfutons plus loin ; mais enfin, en admettant son bien-fondé, qui ne voit que l'inconvénient, possible avec le suffrage universel et le vote à la commune, disparaît lorsque le collège électoral comprend un petit nombre d'électeurs qui, réunis au chef-lieu, peuvent discuter plus à loisir les titres des candidats (1). En sens inverse, nous verrons qu'un avantage du scrutin de liste, à notre époque, est de rendre plus difficile la pression gouvernementale et la candidature officielle ; mais si, au lieu du suffrage universel, nous avons en face de nous un collège électoral restreint d'électeurs censitaires, réunis au chef-lieu, l'influence gouvernementale s'exercera sur ces électeurs aussi facilement avec le scrutin de liste qu'avec le scrutin uninominal.

Quoi qu'il en soit la loi de 1817 dura peu. Dès 1820, la loi dite du double vote rétablit les collèges de département à côté des collèges d'arrondissement, cer-

(1) C'est ce qui a lieu aujourd'hui pour les élections sénatoriales : les électeurs sénatoriaux se réunissent au chef-lieu du département et nomment les sénateurs au scrutin de liste.

tains électeurs ayant le privilège de faire partie à la fois de ces deux collèges : le *scrutin uninominal* remplaça le scrutin de liste ; ce dernier se maintenait toutefois à titre exceptionnel au cas où le nombre de députés à nommer par le collège de département était de deux ou plusieurs. C'est le régime qui subsista jusqu'en 1830.

Sous la monarchie de juillet on revient à peu près au système de 1817 avec la loi de 1831 : le collège départemental est supprimé. Mais cette fois c'est le *scrutin uninominal* qui prévaut. On est toujours sous le régime censitaire ; le corps électoral de la France entière ne compte que 184.216 électeurs ; l'adjonction des capacités vivement réclamée par le parti libéral se heurte à des résistances qui finalement amènent en 1848 la chute de Louis-Philippe.

CHAPITRE III

DE 1848 A 1871. — LA DEUXIÈME RÉPUBLIQUE.

— LE SECOND EMPIRE.

Après les événements de février 1848, le gouvernement provisoire, par un décret du 3 mars 1848, établit sans transition le *suffrage universel* et rendit électeurs tous les Français âgés de 21 ans et résidant dans la commune depuis six mois. Tout électeur âgé de 25 ans devenait éligible. C'était une réforme radicale et quelque peu hâtive. L'adoption du *scrutin de liste par département* la complétait ; le vote devait avoir lieu au canton.

L'Assemblée Constituante, assemblée unique, fut élue le 23 avril 1848 ; elle comptait 900 membres (à raison de un par 40.000 habitants) composant une majorité républicaine et presque tous nouveaux.

On s'était demandé ce qui adviendrait de ce système électoral pratiqué pour la première fois : l'augmentation du nombre des électeurs, le chiffre élevé des députés par département et, par suite, la complication résultant, au point de vue du dépouillement des votes, de l'existence du scrutin de liste, donnaient lieu à des commentaires divers. Le recense-

ment des suffrages se fit beaucoup plus rapidement qu'on ne le pensait, le nombre des abstentions fut relativement restreint et l'Assemblée élue par ce nouveau système comptait des hommes éminents.

Elle vota la Constitution du 4 novembre 1848 qui maintenait le suffrage universel et le scrutin de liste et instituait une Assemblée unique de 750 membres.

Ce fut l'Assemblée législative de 1849 comprenant, elle aussi, des hommes remarquables, formant une majorité conservatrice. L'œuvre de cette Assemblée fut une œuvre pacifique et considérable : la loi libérale de 1850 sur l'enseignement supérieur, les lois multiples de bienfaisance et d'assistance votées à cette époque, et dont les dispositions se sont maintenues jusqu'à nous, restent des monuments importants et honorables.

Malheureusement, la constitution de 1848 devait peu durer. L'Assemblée, cherchant à revenir sur les concessions faites et à prendre des garanties contre le suffrage universel dont divers orateurs notamment Thiers signalaient les dangers, vota la loi du 31 mai 1850 ; ce fut le prétexte du coup d'État ; le prince Président, se posant en défenseur du suffrage universel auquel il devait son élection, s'empara du pouvoir.

Ce précédent de 1848-1849 a souvent été invoqué par les partisans du scrutin de liste : ici l'argument historique acquiert une valeur incontestable, car les

conditions sont les mêmes que sous la constitution actuelle.

Il est vrai que les partisans du scrutin uninominal ont accusé ces Assemblées issues du scrutin de liste d'avoir contribué par le vote de la loi du 31 mai au coup d'État. Ce reproche est injuste ; ce n'est pas le scrutin de liste qu'il faut accuser, mais plutôt la constitution de 1848 qui contenait certains points faibles notamment l'élection du président au suffrage universel et l'absence d'une seconde Chambre.

La Constitution actuelle, en parant à ce double écueil, permet au contraire, nous le verrons, de mettre à profit tous les avantages du scrutin de liste sans s'exposer aux dangers de 1851. Ce qu'il faut noter c'est que le suffrage universel a fait ses premières armes sous l'égide du scrutin de liste.

Cependant la proclamation du 2 décembre, parmi ses dispositions, tout en promettant l'abrogation de la loi du 31 mai et en rétablissant le suffrage universel, ajoutait « sans le scrutin de liste qui fausse » l'élection ».

La constitution de 1852 consacra plusieurs articles à la question électorale. Elle décidait que l'élection aurait pour base la *population*, et cependant s'occupait du chiffre des *électeurs* pour déterminer le nombre des députés au Corps législatif accordé à chaque département (1). Il y avait un député à raison de

(1) Cette antinomie devait soulever des difficultés. En 1862, à la

35.000 électeurs ; une fraction de 17.500 électeurs donnait droit au département dans lequel elle se trouvait à un député de plus (1).

Le vote avait lieu à la commune et non plus au canton.

La suppression du scrutin de liste entraînait comme conséquence la nécessité de créer dans chaque département un certain nombre de *circonscriptions*. Elles étaient fixées tous les cinq ans par simple décret impérial ; d'ailleurs la plus grande fantaisie présidait à la composition de chaque collège électoral, les circonscriptions ne correspondant plus nécessairement aux arrondissements ; souvent même les parties d'un même arrondissement étaient disséminées entre plusieurs circonscriptions. Ce droit, pour le gouvernement, en ce qui concerne les circonscriptions, ressort

suite du recensement quinquennal, on constatait pour Paris un accroissement de population de 500.000 habitants, et cependant le chiffre des inscrits diminuait de 12.000. Surpris de ce fait, M. Pasquet, avocat, s'informa et obtint du préfet, M. Haussmann, un document établissant qu'il y avait 712.000 électeurs, capables ou incapables, 560.000 ayant droit à l'inscription, 326.000 seulement inscrits en fait. M. Pasquet demanda au Sénat d'interpréter les articles 34 et 35 de la constitution de 1852, mais il ne put réunir la signature de 10 sénateurs nécessaire pour obtenir une révision. A ce moment, M. Havin, directeur du *Siècle*, consulta les sommités du barreau sur ce sujet. Après deux consultations, la réponse fut qu'il fallait s'attacher à la population, non aux électeurs, car, disait-on, le fait qu'un électeur néglige de se faire inscrire ne saurait amener la diminution de la représentation du pays.

(1) Au début il fallait 25.000 électeurs en plus ; ce n'est qu'en 1857 que le chiffre de 17.500 fut adopté.

du décret-loi du 2 février 1852 ; il n'était limité que par l'obligation de fixer un nombre de circonscriptions égal à celui des députés à élire.

Cette facilité de composer à son gré les circonscriptions est un des graves inconvénients du scrutin uninominal ; l'abus s'est présenté dès le second Empire et à un degré considérable ; ajoutons que la candidature officielle, le rôle moins prépondérant du Corps législatif qui n'acquit quelque importance qu'en 1867 ont certainement aggravé à cette époque les inconvénients du scrutin uninominal. Aussi nous ne tirerons pas argument de ces précédents du second Empire ; d'ailleurs le scrutin uninominal actuel se présente dans des conditions un peu différentes.

En résumé, l'on peut du reste dire que les arguments historiques antérieurs à 1871 à l'exception de celui de 1848-49 n'ont pas grande importance, lorsqu'on veut, se plaçant à notre époque, discuter la valeur des deux scrutins.

A la veille de la guerre, le 29 mars 1870, M. Jules Ferry présenta un projet de réforme électorale tendant à la substitution du scrutin de liste au scrutin uninominal ; il demandait aussi le vote au chef-lieu de canton comme en 1848. Cette tentative fut repoussée comme inconstitutionnelle.

SECTION II

LE SCRUTIN DE LISTE ET LE SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT DE 1871 A 1895.

CHAPITRE PREMIER

GOUVERNEMENT DE LA DÉFENSE NATIONALE. — DÉCRET DU 29 JANVIER 1871. — L'ASSEMBLÉE NATIONALE. — PROJET DE 1874. — DISCUSSION ET VOTE DE LA LOI ÉLECTORALE DU 30 NOVEMBRE 1875.

Après le 4 septembre, et au lendemain de l'armistice, le décret du 29 janvier 1871 (1) s'occupa de la question des élections législatives et remit en vigueur purement et simplement la loi de 1849 avec

(1) Dès le 8 septembre 1870, un décret du Gouvernement de la Défense nationale convoquait les collèges électoraux pour le 16 octobre suivant, à l'effet d'élire une Assemblée nationale constituante : un second décret, du 15 octobre suivant, avait réglé les formes et les conditions de l'élection, conformément aux dispositions de la loi du 15 mars 1849, et fixé — à raison de 1 par 50.000 habitants — le nombre total des représentants à 764. Les élections furent même avancées au dimanche 2 octobre, par un décret du 16 septembre 1870 ; mais elles furent ajournées en présence des événements par décret du 23 septembre 1870.

ses traits essentiels : scrutin de liste par département, vote au chef-lieu de canton.

Un décret du 31 janvier, dû à l'initiative de Gambetta déclarait inéligibles les fonctionnaires de l'Empire, mais, devant les protestations, il fut rapporté.

L'Assemblée nationale, élue d'après ces règles, le 8 février 1871, se réunit à Bordeaux le 13 ; elle comprenait 768 députés et, bien que la majorité fût conservatrice, on y comptait des membres de tous les partis et même une trentaine de bonapartistes, ce qui, soit dit en passant, infirme quelque peu le reproche fait au scrutin de liste d'anéantir les minorités. Les élections s'étaient d'ailleurs faites moins sur le terrain politique que sur la question de la paix ou de la continuation de la guerre.

M. Thiers, élu dans 26 départements, fut nommé Chef du pouvoir exécutif et l'Assemblée nationale s'occupa de doter la France d'une nouvelle constitution. Elle y employa plus de quatre années où les compétitions politiques se joignirent aux discussions théoriques ; l'œuvre, ainsi mûrement élaborée, nous est apparue sous les traits de la constitution de 1875. Cette constitution, bien que remaniée et quelque peu défigurée lors de la révision de 1884, a été souvent attaquée ; on a voulu la rendre responsable de difficultés politiques qui ont leur cause ailleurs ; elle subsiste encore néanmoins, vieille déjà de vingt ans, et nul ne saurait dire qu'elle doive disparaître de

sitôt ; en tous cas elle aura fourni plus longue carrière que toutes ses aînées qui ont été tour à tour en vigueur depuis un siècle.

La constitution de 1875 ne fait toutefois, en ce qui concerne l'élection des députés, que poser un grand principe ; l'article 1^{er}, § 2 de la loi du 25-28 février 1875 dit seulement : « La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel » et renvoie pour le détail à une loi électorale spéciale. Est-ce un bien ? est-ce un mal ?

La question est controversée. Au point de vue des principes, il ne paraît pas douteux qu'une loi électorale ne doit pas prendre place dans un texte constitutionnel ; en fait, et en ce qui concerne spécialement l'élection des députés depuis 1875, il est fâcheux que le caractère non constitutionnel de la loi électorale ait facilité, notamment à l'égard du mode de scrutin, des revirements dus souvent aux seules circonstances ; l'initiative parlementaire est prompte à tout modifier ; la nécessité de convoquer un Congrès pour une révision, si la loi électorale faisait partie de la constitution, assurerait un peu plus de stabilité. Néanmoins l'opinion adverse l'emporte ; c'est ainsi que la loi de révision de 1884 (1) a enlevé le caractère constitutionnel aux articles de la loi du 24-28 février 1875 relatifs à la composition et à

(1) Loi du 14 août 1884, art. 3.

l'élection des sénateurs. Cela permit à une loi ordinaire en date du 9 décembre 1884 d'apporter en cette matière des changements assez importants et d'une utilité contestable.

Il faut aller jusqu'en 1873 dans l'histoire de l'Assemblée nationale pour trouver trace du sujet qui nous occupe. En cette année, à la date du 13 mars, une loi fut votée ordonnant de présenter les lois constitutionnelles et une loi électorale (art. 5). En conséquence le Gouvernement présenta un projet en ce sens les 19 et 20 mai, mais les événements du 24 mai et la retraite de M. Thiers empêchèrent de donner suite à ce projet.

La loi du 20 novembre 1873, en prorogeant le pouvoir du président de la République, ordonnait, dans son article 2, que « dans les trois jours, une » commission de 30 membres serait nommée en séance publique et au scrutin de liste pour l'examen » des lois constitutionnelles ».

Cette commission, souvent désignée sous le nom de *commission des Trente*, s'occupa également du mode d'élection des députés et M. Batbie déposa, le 31 mars 1874 sur ce point spécial, un rapport fort intéressant dont nous devons résumer les traits principaux (1).

(1) Ce document est reproduit *in extenso* dans le *Journal officiel*, nos des 31 mars et 1^{er} avril 1874. Annexe n° 2320.

La commission maintenait le principe du suffrage universel, puis, abordant une question controversée et presque classique, celle de savoir si le suffrage est un droit ou une fonction, elle concluait que c'était une *fonction* et une fonction difficile à remplir (1).

La commission jugeait équitable « de tempérer la » puissance du nombre jusqu'à présent sans contre- » poids en y ajoutant la représentation des intérêts » ; toutefois elle avait repoussé le vote plural et l'élection à deux degrés (2).

(1) Dans tout ce qui va suivre, nous ne donnerons que sommairement les opinions émises par les différents orateurs, nous réservant de reprendre et de discuter dans la seconde partie de cette étude les arguments fournis, durant ces brillantes discussions, en faveur de l'un ou l'autre des deux modes de scrutin.

Sur le point spécial de savoir si le suffrage doit être considéré comme une fonction ou un droit, il nous semble que, quelle que soit la solution acceptée, le suffrage peut et doit être limité par des conditions d'instruction, d'aptitude et de moralité variables suivant les temps ; ceux qui considèrent le suffrage comme un droit ont souvent oublié que la reconnaissance faite d'un droit à un individu n'implique pas en toute hypothèse la jouissance et l'exercice nécessaires de ce droit par cet individu. « Autre chose » est le droit, autre chose est l'exercice du droit. Le droit électoral » est inhérent à la qualité de citoyen ; l'exercice n'appartient, et » cela non pas dans des intérêts exclusifs, mais dans l'intérêt de tout » le monde, qu'à ceux que la loi reconnaît en être dignes. Le droit » de propriété aussi est inhérent à tous. Comme l'homme mûr, l'en- » fant est capable de devenir et devient souvent propriétaire. En lui » laissant le droit, la loi en place l'exercice en d'autres mains. Tout » membre de l'association porte en lui-même le droit électoral ; ceux » qui ne sont pas admis à l'exercer sont dans l'ordre politique des » mineurs qui peuvent, pour ainsi dire, acquérir leur majorité en » se plaçant dans les conditions nécessaires » (Audiganne, *Histoire électorale de la France*).

(2) Le vote plural, comme transition entre le régime censitaire

On se contentait de fixer à 25 ans l'âge de l'électorat et à 30 celui de l'éligibilité. La principale réforme consistait dans la substitution au scrutin de liste du scrutin individuel; mais, pour éviter les remaniements arbitraires des circonscriptions, on proposait de décider qu'elles ne pourraient être modifiées que par une loi. Enfin, une certaine extension était donnée aux cas d'indignité.

Tout en se défendant d'encourir le reproche de faire revivre les restrictions de la loi du 31 mai 1850, la commission avouait loyalement sa préoccupation d'épurer le suffrage universel.

La première délibération sur le projet rapporté par M. Batbie s'ouvrit au commencement du mois de juin 1874 et donna lieu à une discussion fort brillante, les uns y voyant une « mutilation du suf-

et le suffrage universel est une excellente idée; la *Belgique* vient d'en faire l'expérience heureuse. La loi du 12 avril 1894, qui introduit pour la première fois le suffrage universel dans ce pays, après avoir accordé un suffrage à tout citoyen âgé de 25 ans et ayant un an de domicile, attribue en plus un vote supplémentaire aux individus mariés, ou veufs avec enfants, ayant 35 ans accomplis et payant une certaine contribution, ou aux titulaires d'inscription de rente ou de livret de caisse d'épargne de 100 francs au moins (art. 4 et 5). Deux votes supplémentaires sont attribués aux porteurs de certains diplômes, titres ou certificats, et à ceux qui remplissent ou ont rempli certaines fonctions publiques ou professions privées spécialement énumérées (art. 6, 7, 17 et 19).

En 1874 après la mise en pratique antérieure dans notre pays du suffrage universel et égal pour tous, il était difficile d'y apporter des restrictions aussi marquées et ouvertes, ce qui explique la décision de la commission des Trente.

» frage universel (1) » les autres estimant qu'on ne réagissait pas assez contre la souveraineté du nombre.

Ce premier projet ne devait point aboutir. Dans le débat qui eut lieu bientôt après, à l'occasion de l'électorat municipal, l'Assemblée sanctionna des dispositions tout à fait contraires à celles qui avaient été adoptées par la commission des Trente pour l'électorat politique (2). Cette Commission comprit dès lors qu'elle ne pouvait plus maintenir son projet primitif; elle le modifia et M. Batbie fut chargé de rédiger un nouveau rapport.

Quelques mois plus tard un fait considérable s'accomplit : le vote de la loi du 25 février statuant définitivement sur la forme du gouvernement. La commission des Trente se retira et une commission nouvelle fut chargée de présenter un troisième projet.

Le 22 juillet 1875 un rapport fut déposé par MM. Ricard et de Marcère au nom de cette commission nouvelle (3). Il est conçu dans un esprit quelque peu différent du rapport précédent de M. Batbie. L'électorat, y est-il dit, est un *droit*, non une fonction, et la loi électorale n'est qu'un simple règlement qui doit faciliter l'exercice de ce droit et non l'en-

(1) Discours de M. Brisson, séance du 2 juin.

(2) Voy. Loi du 7-11 juillet 1874, art. 5.

(3) Annexe, n° 3240.

traver. La commission avait cherché à se rapprocher des règles admises dans la loi du 7 juillet 1874 sur l'électorat municipal, en abrégeant toutefois la durée de résidence exigée pour être électeur communal.

Le point important était le mode de scrutin : la commission se prononçait pour le scrutin de liste (1) par département à raison d'un député par 70.000 habitants avec un chiffre minimum égal au nombre des arrondissements, ce qui donnait 544 députés. La Chambre serait nommée pour 4 ans et renouvelable intégralement. Le trait caractéristique du projet de la commission était de *limiter* le nombre de noms à admettre sur chaque liste pour éviter certains reproches faits au scrutin de liste. MM. Jozon et Rolland avaient préparé un excellent travail de scrutin de liste à 5 noms, M. Delsol avait proposé le scrutin à 6 noms. La commission s'arrêta au scrutin à 9 noms comme modifiant le moins l'état actuel des choses. Le principe de l'unité de collège par département recevait une atteinte légère en ce sens que si un département comptait une population lui donnant droit à plus de 9 députés il était scindé en circonscriptions électorales (2).

(1) Les arguments en faveur du scrutin de liste sont développés d'une façon magistrale dans le rapport de M. de Marcère. Ils seront repris et indiqués dans la seconde partie de cette étude.

(2) Nous insistons sur ce système parce qu'il ressemble à celui que nous défendrons au cours de cette étude et qui n'est autre

L'ensemble de ces dispositions était contenu dans l'article 14 du projet ainsi conçu :

« Chaque département élit autant de députés qu'il
» renferme de fois 70.000 habitants sans qu'aucun
» département puisse être réduit à un nombre de dé-
» putés inférieur à celui des arrondissements qui le
» composent. Toute fraction de plus de 35.000 habi-
» tants compte pour 70.000.

« L'élection a lieu au scrutin de liste par départe-
» ment. Tout département qui nomme moins de
» 10 députés forme une seule circonscription. La loi
» établit, dans les départements qui nomment plus
» de 10 députés, des circonscriptions électorales ».

C'est dans la séance du 10 novembre 1875 que s'ouvrit la discussion sur cet article 14 du projet de la commission.

M. Lefèvre-Pontalis, reprenant le premier projet rapporté en 1874 par M. Batbie, présentait l'amendement suivant :

« Les membres de la Chambre des députés sont
» élus au scrutin individuel. Chaque arrondissement

que celui du scrutin de liste limité, avec certaines particularités.

Dans le système proposé par la commission 6 départements seulement ne formaient pas un collège électoral unique et étaient divisés en circonscriptions. — C'étaient : Seine-Inférieure, 11 députés, 2 circonscriptions. — Nord, 21 députés, 4 circonscriptions. — Pas-de-Calais, 11 députés, 3 circonscriptions. — Seine, 33 députés, 8 circonscriptions. — Rhône, 10 députés, 2 circonscriptions. — Gironde, 10 députés, 2 circonscriptions.

Le principe du scrutin de liste par département y recevait donc une faible atteinte.

» administratif nommera un député. Les arrondissements dont la population dépasse 100.000 habitants nommeront un député de plus par 100.000 ou fraction de 100.000 habitants. Les arrondissements dans ce cas seront divisés en circonscriptions dont l'état sera annexé à la présente loi et ne pourra être modifié que par une loi spéciale ».

Ce texte fut défendu par son auteur qui fit valoir que la Chambre à élire ne devant être ni permanente ni souveraine comme l'Assemblée présente devait être élue d'après un procédé différent.

M. Dufaure, ministre de la justice, appuya également l'amendement établissant le scrutin d'arrondissement ; il montra que l'Assemblée s'était efforcée dans son œuvre de faire une transaction, un mélange de principes républicains : suffrage universel, chef d'État temporaire et électif, et de principes conservateurs : dualité des Chambres, droit de dissolution, scrutin uninominal. Jusqu'alors tout était voté ; il ne restait plus qu'à continuer l'œuvre commencée et à instituer le scrutin uninominal.

La discussion fut vive et occupa deux séances, mais nous devons constater qu'à cette époque, comme cela s'est toujours reproduit depuis, les arguments politiques prenaient le pas sur les considérations théoriques ; sans doute on faisait valoir des motifs généraux pour écarter le projet de la commission ; en réalité le gouvernement et la droite de l'Assem-

blée se méfiaient du scrutin de liste au point de vue conservateur.

Les défenseurs du scrutin de liste étaient parmi les républicains ; M. Ricard insista sur le danger résultant de l'arbitraire légal des circonscriptions dans le scrutin uninominal ; Gambetta, déjà promoteur ardent du système pour lequel il devait plus tard combattre à nouveau, parla en faveur du projet de la commission, demandant le vote au scrutin secret sur l'amendement Lefèvre-Pontalis, et ce « pour affranchir tout le monde ».

C'était dans la séance du 11 novembre ; après trois réappels l'amendement Lefèvre-Pontalis fut adopté au scrutin secret par 357 voix contre 326. Le scrutin d'arrondissement l'emportait à 31 voix de majorité.

Toutefois, les partisans du scrutin de liste ne se tinrent pas pour battus et essayèrent un retour offensif à l'occasion de la troisième délibération. Si l'amendement Naquet, proposant à nouveau le mode de votation condamné quinze jours avant, n'obtint qu'un nombre minime de voix, comme heurtant par trop directement le vote qui venait d'être émis (1), il n'en fut pas de même de deux autres tentatives. Gambetta, se ralliant à l'amendement Paul Jozon et Ch. Rolland, soutint, à défaut du scrutin de liste

(1) Séance du 26 novembre. L'amendement Naquet fut repoussé par 453 voix contre 98.

par département, la liste à cinq noms ; mais l'Assemblée refusa de se déjuger et repoussa, par 388 voix contre 302, ce système mixte et conciliateur (1). Un dernier effort se traduisit de la part des opposants par l'amendement de M. Rive consistant à tempérer le scrutin uninominal et à lui substituer le scrutin de liste par arrondissement, afin d'écarter la division en circonscriptions arbitraires. Ce système (2) n'était en somme qu'un expédient et avait le tort de ne s'appuyer sur aucun principe ; en dépit des efforts de M. Ricard qui soutenait ce procédé bien qu'imparfait « pour améliorer la loi qu'il » considérait comme mauvaise mais qui allait » devenir la loi », l'amendement, combattu par M. Dufaure, fut repoussé par 385 voix contre 303.

C'en était fait momentanément du scrutin de liste et la victoire du scrutin uninominal se traduisit par l'article 14 de la loi du 30 novembre 1875 ainsi conçu :

« Les membres de la Chambre des députés sont

(1) L'application du système de MM. Jozon et Rolland eût conduit à la division en sections de 37 départements.

(2) Ce système avait déjà été proposé par MM. Chesnelong et de La Rochefoucauld (Voir *Journal officiel*, 1874, p. 2484, col. 3). Les conséquences de l'amendement de M. Rive se traduisaient ainsi : 118 arrondissements auraient eu à nommer 2 députés ; 9 auraient nommé 3 députés ; 2, ceux de Bordeaux et de Marseille, 4 députés ; Lille aurait nommé 6 députés ; à Paris, 5 arrondissements urbains auraient nommé chacun deux députés.

» élus au scrutin individuel. Chaque arrondissement
» *administratif* nommera un député. Les arron-
» dissements dont la population dépasse cent mille
» habitants nommeront un député de plus par cent
» mille ou fraction de cent mille habitants. Les ar-
» rondissements, dans ce cas, seront divisés en cir-
» conscriptions dont le tableau sera établi par une
» loi et ne pourra être modifié que par une loi ».

C'étaient les termes mêmes de l'amendement Le-
fèvre-Pontalis.

Restait à fixer ce *tableau des circonscriptions*. On
vit alors ce qui s'est toujours reproduit en pareille
circonstance : une suite de réclamations faites au
nom d'intérêts locaux sous forme d'amendements
tendant à remanier les divisions admises (1).

Deux points principaux donnèrent lieu à discus-
sion. Il existait deux tableaux annexes : celui du
projet primitif de M. Batbie présenté au nom de la
première commission des Trente, celui rédigé par la
commission nouvelle à la suite du vote du scrutin
d'arrondissement. Ce fut ce dernier qui l'emporta ;
le tableau imaginé primitivement avait en effet le
tort de multiplier le nombre des circonscriptions

(1) Il y a parfois des détails piquants à relever dans ces discus-
sions. Le projet primitif ayant réuni dans une même circonscrip-
tion les cantons de St-Malo et de St-Servan, on protesta au nom
de la vieille rivalité existant entre les deux cités voisines, et l'on
obtint gain de cause : St-Malo fit partie de la 1^{re} circonscription
et St-Servan de la seconde.

comptant plus de 100.000 habitants ce qui semblait contradictoire avec le principe de la loi.

La controverse la plus grave eut lieu au sujet du département de la Seine. Paris ayant plus de 1.800.000 habitants s'était vu attribuer, dans le tableau primitif de la première commission des Trente, 19 députés, conformément au droit commun. Mais on sait que l'arrondissement de Paris comprend en réalité 20 arrondissements municipaux ; il avait donc fallu réunir 2 d'entre eux pour former une circonscription, chacun des 18 autres formant une circonscription distincte, quel que fût le chiffre des habitants. La deuxième commission, assimilant les arrondissements municipaux de Paris aux arrondissements administratifs des départements, avait attribué un siège au moins à chacun d'eux et aux cinq dont la population dépassait 100.000 habitants un deuxième siège, ce qui faisait au total 25 députés.

Quel parti fallait-il adopter ? la question fut agitée très vivement dans la séance du 23 décembre. Gambetta et M. Tirard soutinrent le second projet qui augmentait le nombre des députés de Paris ; ils se heurtèrent à la résistance de la majorité (1) qui s'en tint à la lettre même de la loi, les arrondissements de Paris n'étant pas des arrondissements « *administratifs* ».

(1) Le projet de la deuxième commission ne fut cependant écarté qu'à une majorité relativement faible, par 363 voix contre 326.

Toutefois, à titre de concession, pour ne pas réunir deux arrondissements, on alloua à Paris un 20^e député, en sorte que chaque arrondissement formât une circonscription distincte nommant un député(1).

Les réclamations de M. Le Royer en faveur de Lyon, divisé comme Paris en arrondissements urbains, n'aboutirent pas et le tableau définitivement adopté fut inséré dans la loi du 24 décembre 1875 qui forme comme le complément et l'annexe de celle du 30 novembre (2).

Nous avons eu déjà l'occasion d'indiquer que cette étude se rapportait surtout à la question du mode de scrutin appliqué à l'élection des *députés*.

Il nous paraît toutefois intéressant de rappeler que, si la loi du 30 novembre 1875 adoptait le scrutin d'arrondissement pour l'élection de la Chambre, la

(1) Il n'y a en réalité aucune raison pour traiter Paris, en cette matière, autrement qu'un arrondissement ordinaire, et pour adopter un système qui augmente le nombre de ses représentants, surtout lorsque la base donnant droit à un ou plusieurs députés est la population globale, sans qu'on déduise les étrangers. L'affluence des étrangers à Paris, comme dans les grandes villes, lui assure déjà avec le système de 1875 un avantage bien suffisant.

(2) L'article 4 de la loi du 30 novembre 1875 dit que le vote aura lieu à la commune.

En 1871 l'Assemblée nationale avait été élue, nous l'avons dit plus haut, d'après les règles suivies en 1849 et le vote avait eu lieu au chef-lieu de canton. Mais peu après la loi du 10-19 avril 1871, article 1^{er} avait rétabli le vote au chef-lieu de chaque commune pour toutes les élections à l'Assemblée nationale qui auraient lieu par suite d'option, d'annulation, de démission, etc. C'est ce système qui fut confirmé en 1875.

loi constitutionnelle du 24 février de la même année consacrait (art. 5) le scrutin de liste en ce qui touche l'élection des *sénateurs*. Toutefois il est juste de remarquer que l'élection au Sénat est une élection à deux degrés et non pas directe.

Pendant cette même période qui s'étend de 1871 à 1875 l'Assemblée nationale avait eu à s'occuper du mode de scrutin en ce qui regarde les *conseils municipaux* et les conseils généraux.

La loi du 16 avril 1871 relative aux élections municipales, adoptait un système assez analogue à celui proposé par MM. de Marcère et Jozon (1). Il y était dit à l'article 3 : « Les élections auront lieu au scrutin de liste pour toute la commune. Néanmoins la commune pourra être divisée en sections dont chacune élira un nombre de conseillers proportionné à la population. »

Au contraire, l'article 4 de la loi du 10 août 1871 sur les *conseils généraux* consacrait le scrutin uninominal en ces termes. « Chaque canton du département élit un membre du conseil général (2) ».

(1) Voir ci-dessus pages 32 et 33.

(2) On a souvent critiqué cette règle qui assure à tout canton la même représentation, quelle que soit sa population. Le système nous paraît cependant très justifiable ; le conseiller général est l'interprète de l'intérêt de son canton et cet intérêt n'est pas nécessairement proportionné à la population. Cette considération explique également qu'il ne puisse être question que du scrutin individuel en pareille matière.

Rien n'empêche d'ailleurs d'augmenter dans une certaine mesure la représentation des cantons particulièrement peuplés en

Rappelons enfin que les *conseils d'arrondissement* sont régis par des règles spéciales. Aux termes de la loi du 22 juin 1833, toujours en vigueur sur ce point, le conseil d'arrondissement se compose d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement sans que leur nombre puisse être inférieur à neuf. Il en résulte que dans les arrondissements qui comptent moins de neuf cantons, certains cantons, les plus peuplés, peuvent avoir à nommer deux conseillers ou plus; l'élection se fait alors au scrutin de liste. C'est en somme, appliqué dans l'arrondissement à certains cantons, le système qu'avait défendu M. Rive pour l'élection des députés, celui du scrutin de liste par arrondissement, sorte de mélange des deux scrutins.

les scindant en deux. C'est ce qui a eu lieu fréquemment depuis 1871.

CHAPITRE II

PROJET DE RÉFORME DE 1881. — LE SCRUTIN DE LISTE
VOTÉ PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS, REJETÉ PAR LE
SÉNAT. — DISCUSSIONS DE 1882. — RÉFORME DE 1885;
LA LOI DU 16 JUIN RÉTABLIT LE SCRUTIN DE LISTE.

L'Assemblée nationale se sépara à la fin de 1875. Elle avait, malgré ses divisions, accompli de grandes choses, contribué au relèvement matériel et moral de la France au lendemain de nos malheurs, mené à bonne fin les difficultés financières qui s'élevaient après le traité de Francfort, réorganisé notre armée, doté enfin la France d'une constitution.

Les élections nouvelles eurent lieu en janvier, février 1876, pour constituer le Sénat et la Chambre des députés conformément aux lois récemment votées.

Pour la Chambre, elles furent faites au scrutin d'arrondissement et donnèrent la majorité à la gauche. Peu après, le président de la République, usant du droit de dissolution dont l'armait la Constitution, consulta à nouveau le pays ; de nouvelles élections générales eurent lieu le 14 octobre 1877 ; elles ne firent que renforcer la majorité précédente et, après

le renouvellement du Sénat de 1879, la droite dut céder le pouvoir aux républicains.

On ne saurait dire que le scrutin d'arrondissement ait eu une influence sur les événements ; quoi qu'il en soit, les républicains désormais au pouvoir n'avaient pas à se plaindre d'un système qui leur maintenait la majorité. Cependant les doctrines soutenues par Gambetta en 1875 comptaient toujours des adeptes qui, s'élevant au-dessus des considérations immédiates de politique pratique, persistaient à regarder le scrutin de liste comme un instrument supérieur au système en vigueur.

Ce n'est toutefois qu'en 1881 que la question qui nous intéresse revint en discussion. M. Bardoux ayant à cette époque présenté une proposition de loi tendant à l'établissement du scrutin de liste par département à raison d'un député par 70.000 habitants ou fraction supérieure à 30.000, elle fit l'objet d'un rapport déposé par son auteur, M. Boyssset, dans la séance du 17 mai.

Ce rapport se bornait à reproduire les arguments déjà longuement développés dans les deux sens lors des discussions de 1875 et se montrait nettement hostile à la proposition de M. Bardoux dont la conséquence serait de « fermer à la République vingt » départements » ; ici encore, la préoccupation politique, le souci du résultat pratique, l'emportaient sur les considérations de théorie et de droit.

Malgré l'opinion défavorable du rapporteur, l'urgence fut déclarée et la discussion générale commença le 20 mai 1881. Après un discours de M. Bardoux, Gambetta monta à la tribune et se prononça à nouveau et avec une éloquence entraînante en faveur du scrutin de liste, « le plus souple des instruments électoraux » ; il condamnait le scrutin d'arrondissement, ce « miroir brisé où la France ne » reconnaît pas son image ».

Le passage à la discussion des articles fut voté au scrutin secret après appel nominal, par 243 voix contre 235 et l'ensemble de la proposition fut adopté dans cette même séance à une majorité de quelques voix. L'éloquence de Gambetta avait assuré la victoire.

Mais la proposition, ainsi votée par la Chambre dans une heure d'enthousiasme, se heurta au Sénat à des objections et des difficultés ; transmise à la Chambre haute le 24 mai, elle donna lieu à un rapport déposé le 3 juin : son auteur, M. Waddington, concluait au rejet de la réforme, sous prétexte qu'il ne s'était manifesté aucun courant d'opinion en faveur du scrutin de liste et que le gouvernement n'avait pas pris part au débat ; le rapporteur laissait également percer la crainte que le vote du projet Bardoux n'amoindrît le rôle du Sénat.

C'est dans ces conditions que le projet vint en discussion dans la séance du 9 juin 1881 ; malgré

les efforts des partisans de la réforme et les discours de MM. Ed. Millaud et Dauphin qui adjuraient le Sénat de ne pas se mettre en conflit avec la Chambre, la proposition fut repoussée par 148 voix contre 118, après scrutin secret et appel nominal réclamés par la droite. Le scrutin d'arrondissement sortait victorieux de cette première attaque.

On était à la veille du renouvellement de la Chambre ; il devenait donc nécessaire de modifier le tableau établi en 1875, pour les arrondissements ayant droit à plus ou moins de députés à la suite des mouvements de population constatés par le recensement de 1881. Ce fut l'objet de la loi du 28 juillet 1881 (1) qui ne fit aucun remaniement des circonscriptions primitives mais se borna à diviser en deux les arrondissements dont la population venait de dépasser 100.000 habitants.

Toutefois cette loi modifiait sur deux points la loi organique électorale de 1875.

On se souvient des débats auxquels avait donné lieu la fixation du nombre des députés à allouer à Paris. Dès 1876, M. Brisson, reprenant le système condamné par la loi du 24 décembre 1875, avait demandé une modification sur ce point spécial ; sa proposition, prise en considération, n'aboutit pas à cause de la dissolution de la Chambre. En 1881 la

(1) Projet de loi déposé le 18 juin (annexe 3772), rapport le 7 juillet (annexe 3887).

question fut définitivement tranchée dans le sens proposé jadis par M. Ricard ; on attribua à Paris un député par arrondissement municipal et un second député si l'arrondissement comptait plus de 100.000 habitants (1).

Une seconde modification consista dans l'augmentation du nombre des députés attribués aux colonies.

Les élections de 1881 eurent lieu conformément à cette loi ; c'étaient les troisièmes élections générales faites au scrutin d'arrondissement depuis la mise en pratique de la constitution de 1875. Elles renforcèrent encore la majorité républicaine, l'opposition de droite se trouvant considérablement réduite.

Au mois de novembre de la même année, Gambetta, devenu président du conseil, inscrivit en tête de son programme de réformes la révision de la constitution. Il demandait qu'on substituât le scrutin de liste au scrutin d'arrondissement et qu'on élargît la base de l'élection pour les sénateurs. On le voit, Gambetta restait fidèle à ses convictions et continuait à poursuivre le triomphe du scrutin de liste « procédé, disait-il, dans l'exposé des motifs,

(1) On se borna à faire, dans le tableau annexé à la loi, les rectifications résultant de ce changement. La loi du 13 février 1889, nous le verrons, a été plus correcte en spécifiant que, pour Paris et Lyon (auquel elle étend le système), c'est l'arrondissement municipal qu'on prend pour base et non l'arrondissement administratif.

» qui assure tout ensemble la plus grande moralité
» de l'élection et la plus grande indépendance de
» l'élu (1) ».

La commission nommée pour examiner le projet gouvernemental, et dont M. Margaine était président, se montra plutôt défavorable au projet. Nous avons vu que l'insertion du mode de scrutin dans la constitution elle-même soulève des objections. On reprochait aussi au gouvernement de défendre un système de *révision limitée* alors que l'opinion de la Chambre était en faveur d'une *révision illimitée*. Cette discussion sur le sens et la portée de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 cachait un dissentiment entre les députés et le chef du cabinet qu'on accusait de vouloir, à l'aide du scrutin de liste, augmenter sa popularité et se faire plébisciter.

Les débats s'ouvrirent le 26 janvier 1882 et la Chambre ayant, malgré l'intervention du gouvernement, donné la préférence au texte de la commission qui posait le principe de la révision illimitée, ce vote entraîna la chute du cabinet et l'ajournement de ses projets.

En vain M. Antonin Dubost, reprenant à titre

(1) Il ne s'agissait pour le moment que de poser dans la constitution le *principe* du scrutin de liste. Afin de ménager les susceptibilités de la Chambre nouvellement élue et qui pouvait craindre une dissolution, le gouvernement laissait entendre que la loi réglant l'application du principe du scrutin de liste n'interviendrait que plus tard.

d'amendement, sur le point spécial du scrutin de liste, le projet gouvernemental, essaya-t-il un retour offensif; sa proposition fut rejetée et le scrutin de liste condamné par 287 voix contre 109.

La Chambre voulut-elle ne pas paraître renier un système électoral d'où elle était issue, céda-t-elle à des craintes plus ou moins fondées, c'est ce qu'il est difficile de dire. Toujours est-il que le scrutin de liste, victorieux un instant moins d'un an auparavant, se vit en 1882 condamné à un nouvel ajournement.

A la fin de cette même année, la mort de Gambetta vint enlever au scrutin de liste un de ses plus ardents promoteurs.

Deux années s'écoulèrent sans que la question du mode de scrutin fût agitée de nouveau. Cependant, Gambetta mort, il n'en subsistait pas moins des partisans convaincus du scrutin de liste. L'occasion leur parut favorable, lorsque la législature touchait déjà à son terme, de tenter un nouvel effort et le 26 mars 1884 M. Constans déposa une proposition en ce sens.

Tirant habilement parti de ce qui venait d'être décidé en matière municipale, où le scrutin de liste était maintenu dans la nouvelle loi alors en discussion pour l'élection des conseillers municipaux, l'auteur du projet appuyait ce premier argument de ce fait que « le scrutin de liste a toujours été consi-

» déré comme la conséquence nécessaire et le mode
» d'exercice rationnel du suffrage universel » (1).

Le projet prenait, comme celui de M. Bardoux présenté en 1881, le chiffre de 70.000 habitants comme base donnant droit à un député ; toutefois, toute fraction supérieure à 70.000 augmentait de un le nombre de représentants attribué au département ; en aucun cas le nombre des députés par département calculé d'après ces bases ne devait être inférieur au nombre des députés actuels.

Un rapport sommaire concluant à la prise en considération fut bien déposé le 26 mai 1884 mais ce n'est que plus tard, après les travaux du Congrès, que la proposition fit l'objet d'un rapport détaillé présenté au nom d'une commission spéciale. Ce rapport était l'œuvre de M. Constans lui-même et fut déposé le 29 décembre 1884.

La discussion générale s'ouvrit le 19 mars 1885 et occupa deux séances ; divers orateurs y prirent la parole, notamment MM. Constans, Goblet et Waldeck-Rousseau, ministre de l'intérieur, tous trois favorables au scrutin de liste, « le seul scrutin qui » permette de faire des élections vraiment politiques (2) » (ce qui est en somme le but des élections). Le scrutin d'arrondissement fut défendu par

(1) Voir l'exposé des motifs de la proposition de M. Constans. Annexe, n° 2732, session de 1884.

(2) Discours de M. Goblet, séance du 19 mars.

MM. Achard, Courmeaux et Hémon, faisant valoir des raisons plus politiques que théoriques (1) et où l'intérêt personnel dominait quelque peu les idées générales.

Le passage à la discussion des articles fut décidé à une majorité considérable (418 voix contre 66).

L'article premier ainsi conçu : « Les membres de la » Chambre des députés sont élus au scrutin de liste » fut adopté sans opposition, par 307 voix contre 58.

Un débat plus vif s'engagea sur l'article 2. Le projet Constans prenait comme base la *population* pour déterminer le nombre des députés alloué à chaque département ; un amendement présenté par M. des Roys demandait que l'on s'occupât non pas du chiffre des habitants mais de celui des *électeurs* et qu'il y eût un député à raison de 19.000 électeurs inscrits.

(1) Ces orateurs étaient surtout préoccupés de cette idée que des départements entiers seraient privés de toute représentation républicaine au Parlement. On montrait « cette tache blanche de » l'Ouest » qui allait apparaître nette et uniforme avec le scrutin de liste. M. Waldeck-Rousseau montra, statistiques en main que même à ce point de vue, essentiellement relatif, les craintes des républicains étaient vaines ; ce qu'on perdrait d'un côté on le regagnerait de l'autre. En 1881, 7 départements seulement avaient eu une majorité de droite et nommé 48 députés conservateurs, mais 32 départements où la majorité était républicaine avaient envoyé 40 membres de droite.

On ne peut que regretter de voir la discussion de questions comme celle du scrutin de liste dégénérer en calculs de probabilité, toujours inexacts. A cet égard, comme le remarquait M. Cunéo d'Ornano, la discussion de 1885 n'a pas eu l'ampleur de celle de 1881 ; l'absence de Gambetta se faisait sentir.

Cet amendement fut vivement combattu notamment par MM. Constans, Spuller, Clémenceau et Waldeck-Rousseau.

Prendre comme base les électeurs inscrits, disaient en substance ces différents orateurs, c'est porter atteinte au principe que la souveraineté réside dans la nation tout entière et non pas seulement dans le corps électoral ; sans doute, en considérant le chiffre de la population, on est amené à tenir compte non seulement des femmes et des enfants mais des résidents de passage et même des étrangers, mais, après tout, ces diverses catégories n'ont-elles pas un droit à être représentées ? les étrangers apportent en France leur industrie, ils ont des intérêts légitimes qui demandent à être défendus, ne paient-ils pas d'ailleurs l'impôt ? puis il y a difficulté à savoir le nombre exact des électeurs ; à la rigueur, on pourrait déterminer le chiffre des individus mâles et majeurs, mais tous ces individus ne sont pas forcément électeurs, il y a en plus des conditions de domicile, des questions d'incapacité qu'on ne peut connaître qu'au moment où chaque intéressé réclame son inscription ; d'autre part, ne tenir compte que des électeurs inscrits, n'est-ce pas décréter que la négligence des uns restreindra le droit des autres puisqu'il suffira que des électeurs omettent de réclamer leur inscription pour que le département risque de perdre un député ! Enfin, ces orateurs rappelaient

que le système consistant à prendre pour base le nombre des électeurs au lieu de la population avait existé sous l'Empire et donné lieu à des difficultés, d'où la célèbre consultation des jurisconsultes de 1862.

A cela, les partisans de l'amendement des Roys répliquaient, notamment par la voix de M. Ribot : prendre pour point de départ la population, c'est consacrer une inégalité flagrante entre les départements ; dans tel département il faudra 13.000 électeurs pour donner droit à un député, dans tel autre 19.000 ; est-ce équitable ? Il est choquant de penser que la présence d'étrangers, qui ne sont pas soumis aux obligations militaires, qui ne votent pas, sera une circonstance suffisante pour augmenter les droits des électeurs d'une région donnée. En ce qui concerne les femmes et les enfants, il existe une proportion à peu près constante entre leur chiffre et celui de la population mâle, leurs intérêts seront donc également défendus et représentés même si on ne les fait pas entrer en ligne de compte pour le nombre d'habitants donnant droit à un député. Enfin, suffira-t-il que le gouvernement ordonne le déplacement, à la veille du recensement, d'un corps de troupe, d'un détachement de prisonniers, d'un de ces multiples éléments qui forment ce qu'on appelle la population flottante, pour que le département gagne ou perde un député ? Prendre pour base le chiffre de la

population, c'est rendre possible de pareils abus. Quant à l'incertitude qu'il y a à dresser la liste des électeurs, croit-on que la rédaction des recensements ne présente pas aussi des éléments douteux ?

Ainsi parlaient les deux camps et la question grandissait d'importance. C'est alors que le gouvernement, par l'organe de M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'intérieur, se décida à prendre parti et se déclara hostile à l'amendement des Roys. On prend la population totale comme base pour l'impôt, pour les charges, il faut la prendre aussi comme base pour les droits. D'ailleurs, introduire une modification sur ce point, ce serait rendre nécessaire un changement semblable pour l'élection des conseillers municipaux et des conseils généraux. A quoi bon tout bouleverser ?

On alla aux voix dans ces conditions et l'amendement de M. des Roys fut repoussé par 345 voix contre 129.

Un nouvel amendement similaire fut présenté par M. de Sonnier ; moins radical que le précédent, il maintenait bien comme base le chiffre de la population, mais spécifiait que « Ne compteront pas dans » la population qui sert à déterminer le nombre des » députés : 1^o les étrangers ; 2^o les militaires de » terre et de mer compris dans le dénombrement » hors du département où ils ont leur domicile électoral ; 3^o les individus détenus dans les maisons

» de force et de correction et les enfants détenus
» dans les maisons d'éducation correctionnelle ;
» 4° les personnes enfermées dans des établissements
» d'aliénés ».

Cet amendement, pris en considération par 254 voix contre 209, aurait atteint 21 départements et entraîné une diminution de 24 députés. M. Constans, au nom de la commission, en demanda le rejet, invoquant ce fait que le recensement de 1881 était le seul document *officiel* sur lequel on pût s'appuyer et qu'il ne distinguait pas la population française de la population étrangère. A la suite de ces explications l'amendement de Sonnier fut repoussé par 232 voix contre 217.

Le reste de la discussion fut moins intéressant. Tout au plus peut-on signaler les ardentes réclamations des représentants de certains départements, dotés jusque-là, à raison du nombre de leurs arrondissements, d'un nombre de députés supérieur à celui qui leur devait échoir aux termes du projet. Ils demandèrent d'abord le maintien du chiffre actuel de la députation de leur département ; un amendement en ce sens ayant échoué (1), ils sollicitèrent au moins

(1) L'amendement tendait à rendre permanente une mesure que la commission adoptait seulement à titre de transition, l'article 5 du projet portant que « chaque département conservera au minimum pour la prochaine législature le nombre des représentants » qui lui est actuellement attribué ». L'amendement fut repoussé dans la séance du 23 mars. L'article 5 du projet lui-même qui avait

un minimum de 3 députés pour chaque département ; c'était une prétention difficile à justifier ; elle fut, à ce moment, écartée.

L'ensemble du projet fut adopté dans la séance du 24 mars par 402 voix contre 91.

Le projet voté fut transmis dès le lendemain au Sénat et, sur la demande du ministre, l'urgence déclarée. Il n'entra toutefois en discussion que le 19 mai (1).

La commission lui fit subir quelques modifications qui nous sont indiquées dans le rapport de M. Bozérian (2). Préoccupée de maintenir l'équilibre actuel du nombre entre la Chambre et le Sénat, afin que l'influence de ce dernier dans le Congrès ne fût pas diminuée, elle avait cherché un moyen d'écarter les dispositions votées par la Chambre et qui aboutissaient à une augmentation du nombre des députés, et, pour cela, avait proposé de reprendre l'amendement de Sonnier en adoptant pour base la *population déduction faite des étrangers*.

La discussion générale fut marquée par deux grands discours : l'un de M. Marcel Barthe combat-

été réservé, fut écarté dans la séance du lendemain par 234 voix contre 220.

(1) Dans cet intervalle, le ministère Jules Ferry avait quitté le pouvoir le 30 mars et était remplacé depuis le 6 avril par un nouveau cabinet avec M. Brisson comme président du conseil.

(2) Voir le rapport fort intéressant de M. Bozérian (Sénat, 1885, annexe 140).

tant le scrutin de liste, l'autre de M. Bardoux qui en montrait les avantages.

Comme à la Chambre, le débat porta principalement sur la base à prendre pour déterminer le nombre des députés de chaque département, et la bataille s'engagea sur l'article 2 dont le texte, modifié par la commission, était ainsi conçu : « Chaque département élit le nombre de députés qui lui est attribué par le tableau annexé à la présente loi, à raison d'un député par 70.000 habitants, *les étrangers non compris* ».

M. Lalanne avait présenté un amendement assez original qui atteignait le même but que celui poursuivi par la commission et défendu par M. Bozérien, mais par un procédé différent. Il proposait de décider que « chaque département élirait le nombre de députés qui lui serait attribué... proportionnellement au chiffre des électeurs inscrits sur un nombre total de députés fixé normalement à 540 » (1).

(1) Déjà en 1848 on avait réparti après coup, mais alors d'après la population, le nombre de députés fixé à l'avance d'une façon définitive.

Dans certains pays le nombre de sièges est aussi déterminé à l'avance et réparti ensuite d'après la population.

En *Louisiane* où le pouvoir législatif (aux termes de la constitution de 1879) est confié à un sénat et à une chambre des représentants qui portent ensemble le nom d'assemblée générale, le nombre des sénateurs est fixé ainsi à 36 et celui des représentants à 94, (ce chiffre pouvant varier dans la limite de ce maximum entre 24 et 36 pour les sénateurs, 70 et 94 pour les représentants). La constitution forme 26 circonscriptions pour l'élection des sénateurs

M. Bozérian, au nom de la commission combattit cet amendement. S'il est regrettable, disait-il, de n'avoir pu se mettre en parfait accord avec la Chambre, il faut au moins que les points en litige soient le moins nombreux possible ; comment dès lors faire revivre le système qui prend pour base les électeurs inscrits, système que la Chambre vient de repousser à une forte majorité. L'exclusion des étrangers n'a au contraire été écartée qu'à quelques voix, et surtout à cause de ses conséquences. Avec le système de la commission on maintient, sauf un tempérament, la base de la population, ce qui est la tradition constante, non seulement en France, mais dans la plupart des pays (1).

Dans la séance du 21 mai, M. Léon Renault demanda qu'on adoptât le système voté par la Chambre et qu'on tînt compte des étrangers. A quoi bon sou-

et 72 pour celle des représentants, entre lesquelles sont répartis les représentants et les sénateurs proportionnellement à la population.

Rappelons aussi qu'aux *États-Unis* chaque État nomme un nombre fixe de 2 sénateurs pour le représenter au Sénat des États-Unis, quelle que soit d'ailleurs la population de l'État ; c'est pour assurer l'égalité entre les divers États au point de vue fédératif.

De même au *Reichstag* allemand la répartition des sièges a été faite une fois pour toutes en prenant soin de spécifier qu'il n'y aurait pas lieu à modifier les sièges. C'est ainsi que sur 397 membres du Reichstag, Berlin n'en nomme toujours que 6 malgré l'accroissement de sa population qui dépasse 1 million 1/2 d'habitants.

(1) Citons notamment : la *Belgique*, le *Luxembourg*, les cantons de *Genève*, *Bâle-Campagne* et *Neuchâtel*, la *Bavière*, etc.

lever un conflit entre les deux assemblées sur un point qui n'a rien d'essentiel ; le rapport primitif entre le chiffre des sénateurs et celui des députés a déjà été modifié et le Sénat ne s'est pas plaint (1) ; il aurait mauvaise grâce à s'alarmer maintenant et à refuser d'accepter la loi votée par la Chambre et qui réalise un progrès en consacrant le scrutin de liste ; cela doit suffire.

Mais la commission répondait, non sans raison : c'est précisément au moment où l'on change le mode de scrutin qu'il est opportun que le Sénat se mette en garde contre une augmentation toujours croissante du nombre des députés qui risque de rompre par trop l'équilibre entre les deux assemblées lors de la réunion du Congrès. D'ailleurs, disait non sans malice M. Bozérian, nous ne voulons nullement diminuer le nombre des députés, nous veillons seulement à ce qu'il n'augmente pas ; pourquoi la Chambre, en adoptant la base d'un député par 70.000 habitants, a-t-elle décidé que toute fraction, si minime fût-elle, supérieure à ce chiffre, compterait pour 70.000 au lieu de reprendre le projet Bardoux de 1881 et de ne faire entrer en ligne de compte une

(1) En 1875 il y avait 300 sénateurs et 533 députés ; dès 1881, par suite du recensement et des dispositions augmentant la députation de Paris et des colonies, le nombre des députés s'était élevé de 533 à 557 sans que cela soulevât d'objection au Sénat. Le projet, tel qu'il venait d'être voté à la Chambre, portait le nombre des députés de 557 à 596.

fraction supérieure à 70.000 qu'autant qu'elle atteindrait 35.000 (1) ?

On le voit, la discussion du mode de scrutin, qui jadis avait amené une crise ministérielle, mettait alors en désaccord le Sénat et la Chambre au risque de créer entre les deux assemblées un véritable conflit. Nous avons donc raison de considérer comme particulièrement intéressantes les controverses contemporaines relatives au scrutin de liste et au scrutin d'arrondissement.

Malgré les efforts du gouvernement adjurant le Sénat de céder, de ne pas engager de conflit, de ne

(1) Il est incontestable que le système préconisé par M. Bardoux était plus rationnel que celui qui fut adopté. Sans insister ici sur une question qui nous occupera plus loin, rappelons que la plupart des législations étrangères ne tiennent compte de la fraction de population supérieure au chiffre donnant droit à un député qu'autant que cette fraction atteint une certaine importance, généralement la moitié, comme dans le système Bardoux.

Nous citerons notamment :

La loi du 28 octobre 1891 pour le *canton de Neuchâtel* qui alloue 1 député pour 1000 habitants, chaque fraction supérieure à 500 comptant pour 1000. — En *Bavière* la loi du 21 mars 1881 dit que chaque cercle est représenté au Landtag à raison d'un député par 31.500 âmes, toute fraction supérieure à 15.750 habitants donne droit à un député de plus au cercle. Les cercles sont divisés en circonscriptions, mais il est spécifié que chaque circonscription doit renfermer au moins 28.000 habitants et on doit s'arranger pour que chaque circonscription ait à élire plusieurs députés ; néanmoins, dans chaque cercle, le gouvernement peut créer deux circonscriptions électorales n'ayant à élire qu'un seul député. — La constitution de *Bâle-campagne* en date du 4 avril 1892 dispose dans son article 16 que chaque circonscription élit un membre du Conseil national par 800 âmes ou par fraction de plus de 400 âmes, etc.

pas faire supposer que c'est « la vieille querelle » contre le scrutin de liste » qui se réveille comme en 1881, et de ne pas consacrer une innovation sans précédent en France, le Sénat passa outre et la portion finale du texte : « les étrangers non compris » fut adoptée par 129 voix contre 121.

Cette première victoire devait encourager la commission et lui faire penser qu'elle l'emporterait également sur un autre point. La Chambre, nous l'avons vu, avait adopté cette disposition du projet Constans d'après laquelle toute fraction quelconque supérieure à 70.000 compterait pour 70.000 ; la commission, faisant une transaction entre ce système et celui de M. Bardoux proposé en 1881, tenait compte seulement de toute fraction de 20.000 habitants (les étrangers non compris). Cette seconde innovation, comme la première, rencontra des résistances : après avoir réduit la députation de certains départements par l'exclusion des étrangers on en lèserait d'autres par cette mesure nouvelle. Le chiffre de 20.000 n'est-il pas d'ailleurs arbitraire ; on conçoit celui de 35.000, c'est la moitié de 70.000, mais 20.000 n'a aucun sens (1). Toutes ces restrictions du Sénat,

(1) En adoptant le chiffre de 20.000 la commission ramenait le chiffre des députés à 559 ce qui lui paraissait suffisant ; c'était comme nous l'avons dit un système tout d'expédient et de conciliation.

Lors de la discussion sur ce point (séance du 23 mai) M. Émile Labiche, défendant le système de la commission, montrait ce qu'il

risquent uniquement de compromettre le succès de la réforme du scrutin de liste ou d'amoindrir la majorité qui lui est favorable.

Cette fois la commission fut battue et le système de la Chambre, qui tenait compte de toute fraction supérieure à 70.000, fut adopté par 137 voix contre 115.

Le reste de la discussion présenta quelques points intéressants. Un amendement tendait à ne faire procéder à une élection partielle que si deux sièges au moins étaient vacants, faisant valoir que l'élection d'un seul député au scrutin de liste n'était en somme qu'une élection au scrutin uninominal ; il fut écarté par 128 voix contre 110 comme tendant à éviter les appels au suffrage universel et à créer une inégalité entre les départements, les uns conservant leur députation entière, d'autres n'ayant qu'une représentation mutilée (1). Un article additionnel déclarant

y avait d'arbitraire à adopter le système de la Chambre. Le département d'Eure-et-Loir d'après le système de la Chambre aurait eu droit à un député en plus pour 97 habitants, à raison de faits bien fortuits : l'hospice de Bonneval recevant 200 fous envoyés par le département de la Seine et le nombre des enfants placés en nourrice dans l'arrondissement de Nogent-le-Rotrou par le même département étant considérable.

(1) L'amendement est de M. Tenaille-Saligny ; il admettait un tempérament pour les départements ayant un nombre de députés ne dépassant pas quatre : pour ceux-là il y aurait eu élection nouvelle à chaque vacance.

Remarquons qu'avec le système adopté qui est devenu la loi, de 1885 à 1889, il existe une inégalité en sens inverse, en ce que les départements comme la Seine qui avaient une députation

inéligibles les membres des familles ayant régné sur la France fut voté en dépit des protestations de la droite (1).

L'ensemble de la loi fut adopté dans cette même séance du 23 mai 1885.

Les modifications introduites par le Sénat nécessitaient un retour de la loi devant la Chambre.

Une deuxième discussion s'ouvrit le 8 juin et porta presque uniquement sur la question des *étrangers*. L'adoption, sur ce point, du projet de la commission du Sénat amenait la suppression de 14 députés et atteignait surtout la députation des départements du Nord et de la Seine. En leur nom MM. Maxime Lecomte et Clémenceau vinrent exhorter la Chambre à ne pas céder : pourquoi exclure les étrangers en matière d'élections législatives alors qu'on en tient compte pour les conseils municipaux et pour

nombreuse étaient appelés plus souvent à exercer leur droit de vote.

Est-il bien juste de parler de députation mutilée ? Dans bien des cas, par suite de l'absence en congé régulier il arrive qu'un député de tel département ne prend pas part au scrutin pendant plusieurs séances. On a même vu la députation de certains départements compter à la fois 2 et même 3 absents par congé, et cela au moment de votes importants, tels qu'une question de renversement de ministère. C'est ainsi que, le 22 mai 1894 lors des votes qui entraînèrent la retraite du cabinet Casimir-Perier, 3 députés du Calvados sur 7 étaient en congé régulier et n'ont pas voté.

(1) Ce n'était que la reproduction de l'article 2 de la loi du 14 août 1884 décidant que ces mêmes personnes ne seraient pas éligibles à la présidence de la République.

l'élection des sénateurs. Et ils reprenaient les arguments précédemment produits.

Le gouvernement répondit qu'il fallait aboutir, que l'essentiel était d'obtenir le scrutin de liste et adjura les députés de ne pas créer un conflit avec le Sénat.

Ce fut l'opinion qui prévalut et l'exclusion des étrangers fut adoptée par 280 voix contre 159.

Sur le reste de la loi, il n'y eut pas de discussion, sauf un retour offensif des représentants des Basses-Alpes et des Hautes-Alpes réclamant pour leurs départements le maintien du chiffre des députés qu'ils obtenaient avec la loi en vigueur. 54 voix seulement contre 354 appuyèrent ces réclamations présentées par M. Arthur Picard et l'ensemble fut adopté par 385 voix contre 71.

La loi ainsi péniblement élaborée fut promulguée le 16 juin 1885.

La loi du 16 juin 1885 est ainsi conçue :

Art. 1^{er}. — Les membres de la Chambre des députés sont élus au *scrutin de liste*.

Art. 2. — Chaque département élit le nombre des députés qui lui est attribué par le tableau annexé à la présente loi (1), à raison d'*un député par 70.000 habitants les étrangers non compris*. Néanmoins, il

(1) La Seine nommait 38 députés, le Nord 20, Seine-Inférieure et Pas-de-Calais 12, Gironde 11, Finistère 10 ; les autres départements de 9 à 3.

sera tenu compte de toute fraction inférieure à 70.000. Chaque département élit au moins trois députés. Il est attribué deux députés au territoire de Belfort, six à l'Algérie, et dix aux Colonies.

Le reste de la loi nous intéresse moins directement.

Le scrutin de liste, en disgrâce depuis dix ans, rentrait en vigueur.

CHAPITRE III

ÉLECTIONS DE 1885. — LE SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT
RÉTABLI A RAISON DE CIRCONSTANCES POLITIQUES. — LOI
DU 13 FÉVRIER 1889. — LOI DU 17 JUILLET 1889 RE-
LATIVE AUX CANDIDATURES MULTIPLES. — ÉLECTIONS DE
1889 ET DE 1893. — CONCLUSION.

Quel serait le résultat de la réforme ? C'est ce que chacun se demandait. Les élections eurent lieu les 4 et 18 octobre ; partout la lutte fut vive, la minorité conservatrice présenta des candidats dans presque tous les départements, et, regagnant tout le terrain perdu depuis 1877, compta plus de 200 membres sur 584 députés, chiffre encore inférieur à celui auquel elle aurait eu droit d'après le nombre des suffrages exprimés (1).

De nombreuses invalidations prononcées par la majorité vinrent amoindrir ce résultat et faire rentrer quelques départements en la possession de la gauche.

Ajoutons que le chiffre des votants s'était élevé à un niveau inconnu jusque-là.

(1) D'après les calculs faits en ce sens la droite aurait dû posséder 262 sièges contre 322 aux républicains.

Malgré les progrès ou plutôt le réveil des conservateurs, les républicains auraient sans doute maintenu le mode de scrutin qu'ils avaient longtemps poursuivi et souhaité, si les événements n'étaient venus déterminer un revirement dans leur esprit en faveur du scrutin uninominal.

Le plus grave inconvénient du scrutin de liste réside dans les élections partielles : lorsqu'un département tout entier formant une circonscription unique n'a à nommer qu'un député, on retombe dans le scrutin uninominal, avec tous ses défauts aggravés par l'étendue du collège électoral.

Or, en 1888, un homme avait acquis en peu de temps dans toute la France un renom considérable. On le vit alors, à chaque élection partielle, réunir, parfois dans plusieurs départements à la fois, la majorité des suffrages et, par des démissions successives, recommencer ce jeu à chaque nouvelle vacance. Les républicains s'alarmèrent ; pleins des souvenirs de 1851, ils songèrent à la défense et un cri unanime fut que le scrutin uninominal devait être rétabli. Dès la rentrée du Parlement en octobre 1888, une série de *propositions* presque similaires fut déposée sur le bureau de la Chambre (1), toutes tendant à remettre en vigueur le scrutin d'arrondissement. Cependant un siège étant devenu vacant dans la Seine, le plus grand collège électoral de France, il

(1) Voir annexes 3044, 3045, 3046, 3047, 3048, 3054.

fallut procéder à une élection partielle au scrutin de liste, en réalité au scrutin uninominal. L'élection du 27 janvier 1889 passionna les esprits, la lutte fut acharnée, le général Boulanger fut élu à une forte majorité. Les républicains sentirent le péril imminent ; aux propositions de loi se substitua un *projet* gouvernemental en date du 31 janvier. « Il semble » acquis, aujourd'hui, lisons-nous dans l'exposé des » motifs, que le rétablissement du scrutin de liste » n'a pas apporté au développement de nos institu- » tions les avantages que la démocratie en atten- » dait ». Il est curieux après six ans, lorsque les tempêtes sont calmées, de relire en observateur impartial les débats de cette époque. Il n'y faut pas rechercher une discussion théorique de la question : la majorité entendait uniquement se défendre et aboutir. L'urgence demandée le 11 février ne fut votée cependant que par 283 voix contre 274, l'ensemble du projet adopté en une seule séance réunit 268 voix pour et 222 contre. Le lendemain le projet était transmis au Sénat et voté par 228 voix contre 54 ; le seul débat avait eu lieu pour une question de circonscription (1).

(1) On songe en relisant ces débats à ces lignes de M. Batbie.
« Le scrutin de liste et le scrutin d'arrondissement donneront lieu » à d'interminables discussions, parce que ni leurs mérites ni leurs » défauts ne sont assez incontestables pour rallier tous les esprits.
» Ils seront probablement toujours des moyens que les partis sou- » tiendront, en apparence par des raisons théoriques, bien que dans

La loi du 13 février 1889, qui ne faisait en somme que rétablir le scrutin uninominal aux mêmes conditions qu'en 1884, modifiait, en effet, indépendamment de toute augmentation ou diminution de population, un certain nombre des circonscriptions établies par le tableau de 1884 ; nous aurons à revenir plus tard sur ce point (1).

Le rapporteur de cette loi avait dit nettement que « le scrutin uninominal a pour but de donner à la » veille d'une grande bataille, au parti républicain, » l'arme de combat qu'il réclame ». Cette arme, toutefois, parut bientôt et était en effet insuffisante ; on en ajouta une seconde.

Au cours de la discussion, un amendement de M. Delattre, tendant à interdire les candidatures multiples, avait été réservé, pour faire l'objet d'une loi à part. C'est cet amendement, repris et discuté en juillet 1889, qui devait devenir la loi dite des candidatures multiples.

En supprimant le scrutin de liste, le gouvernement avait voulu empêcher qu'aux élections générales le même candidat ne fût élu dans un grand

» le fond ils les emploient à titre d'expédient » (Bathie, *Traité de droit public et administratif*, 2^e édition, tome III, p. 5).

(1) La loi de 1889 s'est expliquée formellement sur un point et en consacrant le système suivi en 1884 a décidé que les arrondissements *municipaux* de Paris et de Lyon seraient assimilés aux arrondissements administratifs et nommeraient eux aussi un député par 100.000 habitants. Cette règle avait été suivie en 1881 mais ne fut consacrée par un texte exprès qu'en 1889.

nombre de départements et qu'il ne servît de « *remorqueur* » à une liste d'opposants. La loi du 13 février détruisait les « remorqués », elle pouvait au contraire servir le « remorqueur » ; avec le scrutin de liste le nombre des champs de bataille était limité à 86, avec le scrutin uninominal il dépassait le chiffre de 500. Sans doute, le prestige personnel pouvait être atténué par les influences locales ; la personnalité visée n'en avait pas moins chance d'accroître sa popularité.

Avec la loi sur les candidatures multiples, au contraire, tout danger était conjuré. Ce qui est profondément regrettable, c'est qu'on n'ait pas voté cette loi tout d'abord, en la combinant avec le scrutin de liste. Au fond, l'idée d'interdire les candidatures multiples est bonne en soi, quoique singulièrement contradictoire de la part des partisans du suffrage universel et de la souveraineté du peuple, mais à la condition d'être entourée de certaines garanties, de fonctionner comme en *Belgique* par exemple où la liste des candidats qui ont fait leur déclaration est connue de tous (1).

(1) D'après la loi récente du 28 juin 1894, les candidats doivent être présentés au moins dix jours avant celui fixé pour le scrutin ; la présentation doit être faite au moins par 100 électeurs pour les arrondissements qui ont à élire plus de 4 députés, et par 50 seulement si le nombre des députés est égal ou inférieur à 4. Il faut d'ailleurs acceptation des candidats qui doivent désigner des témoins pour contrôler les opérations électorales (art. 163).

A l'expiration du délai le bureau arrête la liste des candidats

Combinée avec le scrutin uninominal la loi sur les candidatures multiples fausse au contraire l'élection, facilite l'abstention, paralyse l'électeur, ruine toute lutte politique et peut couvrir de déplorables abus (1). Nous comptons revenir d'ailleurs sur ce point ; nous exprimons seulement cette idée qu'au point de vue républicain la loi sur les candidatures multiples suffisait, à elle seule, pour écarter le péril d'une dictature, et qu'il était inutile de supprimer le scrutin de liste. Le « remorqueur », pour employer l'expression consacrée, réduit à ne se présenter qu'en un seul département, n'aurait jamais fait passer qu'une seule liste.

Quoi qu'il en soit, la loi des candidatures multiples, présentée le 13 juillet 1889, fut votée non moins rapidement que celle du 13 février.

Après une protestation du marquis de Breteuil, faisant remarquer que l'on allait soumettre « l'hom-

qui est affichée (art. 167) ; sur le bulletin officiel remis à chaque électeur au moment du vote figurent toutes les listes et les noms des candidats présentés isolément. Dès lors aucune surprise n'est possible.

En France le préfet transmet bien aux maires la liste des candidats, mais bien que cette liste doive être déposée sur le bureau et tenue à la disposition des électeurs, en fait, comme il n'y a pas de bulletin officiel, la masse des électeurs ne considère comme candidats que ceux qui ont envoyé ou distribué leurs bulletins de vote personnels. Les surprises sont donc possibles.

(1) Voir au *Journal officiel* les débats relatifs aux opérations électorales de Marvejols (Lozère) (séance du 30 novembre 1893) et l'intéressant discours de M. de Ramel.

» me qui sollicite les suffrages de ses concitoyens à
» des formalités qui rappellent celles qu'on exige
» des élèves qui se présentent aux examens du bac-
» calauréat » ; après un contre-projet présenté par
M. Le Hérissé, plus spirituel que sérieux et qui déb-
butait en ces termes : « Il est interdit à M. le gén-
» ral Boulanger de se présenter comme candidat à
» une élection quelle qu'elle soit », on passa à la
discussion de l'article premier ainsi conçu : « Nul
» ne peut être candidat dans plus d'une circonscrip-
» tion ». Combattu par M. de Jouvencel, et par
M. Jaurès qui soutenait que l'électeur saurait protes-
ter en mettant un bulletin blanc, mais qui oubliait
que le bulletin blanc n'entre pas dans le calcul de la
majorité absolue, et est par suite sans valeur, l'article
dut son succès à une harangue de M. Brisson, évo-
quant les souvenirs de 1851 et des barricades et dont
la majorité décida l'affichage ; il fut adopté par 295
voix contre 237. Le reste de la loi passa sans diffi-
culté et l'ensemble fut voté par 304 voix contre 229.

Le soir même, le projet fut transmis au Sénat et
voté dès le 15 juillet. M. Wallon tenta en vain d'en
limiter l'effet en présentant un amendement ainsi
conçu : « nul ne peut être candidat dans plus de
» trois circonscriptions ; » le texte fut rejeté et l'en-
semble de la loi voté par 213 voix contre 64.

Cette loi (17 *juillet* 1889), après avoir posé en
principe que « nul ne peut être candidat dans plus

» d'une circonscription », astreint le candidat à une *déclaration* à la préfecture, le cinquième jour au plus tard avant le jour du scrutin. Entrent seules dans le calcul de la majorité les voix données aux candidats qui ont fait leur déclaration. Des pénalités rigoureuses assurent l'exécution de la loi.

Les élections de 1889 ont eu lieu d'après ces règles ; la victoire est restée au parti républicain et l'on pouvait espérer que, le péril passé, les lois du 13 février et du 17 juillet 1889 qui étaient des lois de circonstance, des lois de défense, mais non des lois de principe, seraient rapportées. Il n'en a rien été, et les élections générales de 1893 se sont faites sous l'empire des mêmes règles qu'en 1889.

La seule modification a consisté dans un nouveau remaniement de quelques circonscriptions.

A cet effet un projet du gouvernement fut déposé le 6 mars 1893 pour tenir compte des résultats du recensement de 1891. « Nous avons cru, ajoutait » l'exposé des motifs, devoir vous proposer en même » temps le remaniement d'un très petit nombre de » circonscriptions. Ces modifications nous ont paru » pleinement justifiées par la situation topographi- » que des portions de territoire qu'elles concernent » et appropriées aux intérêts économiques des popu- » lations ».

Il faut croire que la situation topographique de territoires donnés et les intérêts économiques des

populations n'ont rien d'absolu ni de mathématique. Les protestations des députés intéressés donnèrent lieu en effet à des discussions techniques et nécessitèrent plusieurs renvois successifs de la loi, de la Chambre au Sénat (1).

La première discussion s'ouvrit à la Chambre le 25 mai ; outre les questions de circonscriptions, il fut statué sur un amendement spécial qui tendait à réduire le nombre des députés ; s'appropriant les craintes qu'avait conçues le Sénat en 1885 et qu'exprimait alors le rapport de M. Bozérien, la Chambre se refusa à diminuer le chiffre de ses membres.

M. Gauthier (de Clagny) tenta en vain, à l'aide d'excellents arguments (séance du 27 mai) de faire abroger la loi sur les candidatures multiples ; il lui

(1) La loi fut rapportée à la Chambre le 27 mars (annexe 2676 ; rapporteur, M. Sarrien), discutée le 25 mai et jours suivants, votée le 1^{er} juin. Au Sénat, dépôt du projet le 12 juin (annexe 248), rapport le 26, urgence déclarée (annexe n° 230) ; discussion le 30 juin ; le projet primitif est modifié en ce qui concerne les arrondissements de Brest et de Sceaux ; le Sénat repousse également ce qui avait trait aux incompatibilités, disposition ajoutée hors de propos par la Chambre au projet.

Le 4 juillet nouveau dépôt à la Chambre (annexe 2915), rapport le 10 (annexe 2938) ; discussion le 18 ; la Chambre cède en ce qui concerne Brest et les incompatibilités, mais un amendement de M. Baulard relatif aux circonscriptions de l'arrondissement de Sceaux est adopté ainsi que la proposition de M. Alicot dont nous parlons plus loin. Nouveau dépôt au Sénat le 19 juillet 1893 (annexe 297), rapport le 20 (annexe 312), vote enfin le 21 juillet conformément au texte que venait d'adopter la Chambre. La loi est promulguée le 22 juillet.

Nous avons cité avec détail les pérégrinations du projet, comme un exemple typique de la procédure parlementaire.

fut répondu par le rapporteur que c'était une « loi » de défense républicaine », ce qui était plus facile à affirmer qu'à démontrer, le péril de 1889 étant passé à cette époque à l'état d'histoire ancienne, mais ce qui suffit à décider le maintien de la loi du 17 juillet 1889 (1).

La loi modifiant les circonscriptions en vue des prochaines élections a été promulguée le 22 *juillet* 1893. Les élections ont eu lieu le 20 août, comme en 1884 ; les républicains ont renforcé leur majorité, les conservateurs désorganisés ayant abandonné la lutte sur bien des points ; le chiffre des abstentions a considérablement augmenté ; nous chercherons plus loin à démontrer que la cause en a été, non seulement à la date des élections et aux circonstances politiques, mais surtout au scrutin d'arrondissement aggravé par la loi sur les candidatures multiples.

Et maintenant nous faut-il dire adieu à jamais au scrutin de liste ? Il serait téméraire de se prononcer sur ce point. Une proposition de M. Alicot votée en juillet 1893 a étendu exceptionnellement les pou-

(1) On peut nous objecter que, même un péril comme celui de 1889 passé, il est sage et prudent de se prémunir à l'avance contre la possibilité du retour de dangers semblables. A cela nous répondrons que de 1875 à 1887 la pratique des candidatures multiples a existé sans inconvénient et que si les circonstances l'exigeaient il serait toujours loisible au parti républicain de prohiber *momentanément* les candidatures multiples. D'ailleurs, nous l'avons dit plus haut, le grand reproche que nous adressons à l'interdiction des candidatures multiples est qu'elle coexiste avec le scrutin d'arrondissement ; combinée avec le scrutin de liste elle nous paraîtrait beaucoup plus justifiable.

voirs de la Chambre actuelle jusqu'en mai 1898, dans le but excellent de placer désormais les élections générales au printemps, comme cela avait lieu jusqu'en 1877 ; à cette époque et à raison de la dissolution de la Chambre, les élections eurent lieu en octobre et depuis elles se sont toujours faites en automne ou, au plus tôt, en août.

La question ne pourra donc guère se poser avant deux ans (1).

Nous souhaitons que le système actuel soit modifié, ou bien par l'adoption du scrutin de liste par arrondissement avec abrogation de la loi sur les candidatures multiples, ou bien par le retour au scrutin de liste tel qu'il eut lieu en 1885 ou, mieux encore, par le retour au scrutin de liste amendé sur certains points.

Ces souhaits nous sont inspirés par l'étude des inconvénients du scrutin uninominal. Mais il ne suffit pas de les exprimer platoniquement, il faut en démontrer le bien-fondé. Ce sera l'objet de la seconde partie de ce travail dans laquelle, éclairés désormais par l'étude des précédents historiques, nous essaierons de discuter les mérites respectifs des deux modes de scrutin.

(1) Une proposition de loi due à l'initiative de M. Rose, député du Pas-de-Calais, figure cependant à l'ordre du jour de la Chambre (voir annexes 297 et 517), mais elle maintient le scrutin uninominal sauf quelques correctifs que nous mentionnerons plus loin. Cette proposition a été déposée le 24 janvier 1894. VOIR AUSSI CI-APRÈS PAGE 177.

DEUXIÈME PARTIE

Pour étudier utilement les mérites et les inconvénients respectifs du scrutin de liste et du scrutin uninominal et en pouvoir tirer un sujet de préférence pour l'un d'eux, il est indispensable de se placer successivement à différents points de vue.

Lequel des deux procédés assure le mieux la représentation des minorités, lequel des deux prête le moins à la fraude, à la pression, autant de questions diverses qu'il nous faut traiter séparément, parce que la réponse varie suivant les cas.

CHAPITRE PREMIER

DE L'EXAMEN DU SCRUTIN DE LISTE ET DU SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT EN CE QUI TOUCHE L'ÉGALITÉ DU DROIT ÉLECTORAL DE CHAQUE ÉLECTEUR. — INÉGALITÉS RESPECTIVES DES DEUX SYSTÈMES. — QUESTION DE LA RÉPARTITION DES SIÈGES. — EXPOSÉ D'UN SYSTÈME DE SCRUTIN DE LISTE TEMPÉRÉ.

Une première considération, préliminaire en quelque sorte, nous arrêtera d'abord, et nous devrons examiner en premier lieu les mérites respectifs des deux scrutins en ce qui concerne l'exacte proportion du droit électoral de chacun et l'égale répartition des sièges.

En théorie pure, nous pouvons affirmer que les deux scrutins, considérés en eux-mêmes, se valent.

On peut imaginer en effet un groupement de divisions territoriales tel que chacune contienne le même nombre d'électeurs ou d'habitants et ait droit à un député : on pourrait, au moins d'une façon abstraite, concevoir une France divisée en 360 compartiments contigus de 100.000 habitants nommant chacun un député, sur le pied d'une égalité parfaite.

Le scrutin de liste prête d'ailleurs à la même combinaison théorique ; soit qu'on forme de l'ensem-

ble des électeurs un corps électoral unique dressant en une seule liste les noms de la totalité des députés à nommer, c'est le système utopique de l'unité de collège exposé par Émile de Girardin ; soit qu'on adopte des divisions conventionnelles groupant un nombre égal d'habitants ou d'électeurs pour nommer chacun un nombre donné et égal lui aussi de députés, comme si par exemple nos départements français étaient tous également peuplés et avaient droit chacun à 4 ou 5 sièges.

Ce sont là de pures abstractions. Si elles pouvaient passer dans le domaine des faits, nous noterions cependant, même à cet égard, un premier avantage en faveur du scrutin de liste, permettant à l'électeur de nommer non plus un seul mais plusieurs députés, recevant ainsi une précieuse extension de son droit de vote.

En fait, et dans ce premier chapitre nous devons faire une large part à la pratique, scrutin de liste et scrutin uninominal consacrent tous deux, et nécessairement, une inévitable inégalité entre les électeurs d'un même pays. La seule question est de voir lequel des deux systèmes permet le mieux d'atténuer cette inégalité.

A première vue, le scrutin uninominal paraît d'emblée supérieur à son rival ; chaque électeur, qu'il habite la ville ou la campagne, qu'il soit du nord ou du midi, met dans l'urne un bulletin uni-

que, donne sa voix à un seul candidat ; l'égalité est donc complète, semble-t-il.

Elle n'est qu'apparente. De ce que chaque électeur vote également pour un député, il ne s'ensuit nullement que le droit électoral de chacun soit égal.

Considérons ce qui existait en *Grande-Bretagne* avant la réforme de 1832. Parmi les députés attribués aux bourgs (1), 240 étaient nommés par des

(1) En *Grande-Bretagne*, la *Chambre des communes* a une triple origine ; ses membres sont nommés soit par les *comtés*, soit par les *universités*, soit par les *bourgs*. Au début, seuls les comtés étaient représentés ; peu à peu on donna des représentants aux bourgs, entendant par là souvent des circonscriptions dérisoires ; les « bourgs pourris » d'Old Sarum composé d'un monticule et de Dunwich submergé par la mer sont classiques. Les réformes successives de 1832, de 1867 et de 1884 ont continuellement tendu à augmenter le nombre de sièges attribués aux comtés. En 1884 les comtés avaient encore un député seulement pour 78.000 habitants tandis que les bourgs en comptaient un pour 41.200 habitants ; la dernière réforme a rétabli l'équilibre. Voici d'ailleurs la répartition des sièges aux différentes époques.

	Comtés	Bourgs	Universités
1801	186	467	5
après 1832	253	399	6
après 1867	283	366	9
après 1884	377	284	9

Aujourd'hui 117 comtés nomment 377 représentants ; chacun des comtés ayant à nommer plus d'un député est divisé en circonscriptions. C'est donc le scrutin uninominal qui est en vigueur chez nos voisins d'outre-Manche depuis 1884 ; toutefois dans 24 bourgs et 3 universités les électeurs ont à voter pour 2 candidats.

Avant le *reform-bill* de 1832 le scrutin de liste existait mais comprenait au plus 2 noms. La loi de 1832 en modifiant la distribution des sièges avait décidé que les comtés dont la représentation serait doublée formeraient désormais 2 circonscriptions dont

collèges comprenant moins de 200 électeurs. Ainsi la voix d'un électeur de ces bourgs valait $1/200$, $1/100$ et même plus dans certains cas, tandis que dans les circonscriptions comptant plusieurs milliers d'électeurs la valeur intrinsèque du bulletin de vote de chacun pouvait descendre à $1/10000$, $1/20000$ et au-dessous. L'inégalité à cet égard était flagrante, car, pour que le droit de chacun soit égal, il ne suffit pas qu'il mette dans l'urne le même nombre de bulletins, il faut que ces bulletins aient autant que possible le même poids, la même puissance élective sur tous les points du territoire.

Or, en fait, dans tous les pays, et notamment en France, les circonscriptions administratives qui servent de base à l'élection au scrutin uninominal sont essentiellement inégales quant à la population et quant au nombre des électeurs. Si ces différences n'atteignent pas la disproportion exagérée que nous signalions plus haut pour les « bourgs pourris », elles sont assez importantes pour créer une inégalité réelle entre les électeurs de deux régions données.

En France, nous l'avons vu, le scrutin uninominal est en pratique le scrutin d'arrondissement.

Or qu'est-ce que l'arrondissement ? une circonscription absolument arbitraire dont le nombre varie

chacune nommerait 2 membres ; quant à ceux qui ne recevaient qu'un membre de plus, ils ne furent pas divisés et il fut établi que chaque électeur prendrait part à l'élection des 3 représentants.

suivant les départements (1), dont le chef-lieu n'est parfois qu'une ville de faible importance (2), dont la population est des plus variables. Si nous considérons les arrondissements de 100.000 habitants et au-dessous nous voyons qu'ils ont tous droit à un député, depuis Barcelonnette avec 14.136 habitants et 3.452 inscrits jusqu'à Senlis avec 99.260 habitants et 25.108 inscrits ; le suffrage d'un habitant du premier de ces arrondissements a donc une valeur électorale bien supérieure à celle de l'électeur des bords de l'Oise (3).

M. Bardoux s'écriait donc avec raison (discours du 20 mai 1881) : « Le scrutin d'arrondissement » viole une loi fondamentale dans la démocratie : la » proportion nécessaire entre l'élu et l'électeur, entre » le chiffre de la population et la représentation ».

Nous venons de voir quelle inégalité existe entre les arrondissements considérés isolément, c'est une première injustice. En voici une autre. Le nombre

(1) Le Rhône comprend 2 arrondissements : Lyon et Villefranche ; d'autres départements comptent 6 arrondissements (Ille-et-Vilaine, Pas-de-Calais, Calvados, Charente-Inférieure, etc.) et même jusqu'à 7 (Nord).

(2) Mortain, dans la Manche, a 2.231 habitants, c'est la 24^e ville du département.

(3) La 3^e circonscription de Nantes comprenait en 1893 un chiffre notablement supérieur à 100.000 habitants ; par suite d'une de ces divisions arbitraires, dont nous aurons à parler plus tard, elle a eu un député seulement pour 35.058 inscrits alors que Barcelonnette en obtenait un pour 3452 inscrits c'est-à-dire pour 10 fois moins ! C'est une inégalité encore plus flagrante.

des arrondissements variant avec les départements, il y aura un avantage manifeste accordé à certains départements comptant un nombre de divisions plus considérable (1).

Le département de l'Aube avec 255.548 habitants et 76.633 électeurs obtient 6 députés ; celui de l'Aude qui n'a pas la bonne fortune de compter 5 arrondissements voit, par le seul fait qu'il renferme 2 arrondissements de moins, le nombre de ses représentants descendre à 5, et cependant il y a dans l'Aude 317.372 habitants et 97.969 électeurs, chiffres notablement supérieurs à ceux de l'Aube. Est-ce justice ?

Mais ce n'est pas encore tout. Le scrutin uninominal tel qu'il est pratiqué en France dédouble tout arrondissement comptant plus de 100.000 habitants.

Nous ne reviendrons pas sur les inconvénients du système qui consiste à tenir compte de toute fraction supérieure à 100.000 habitants, système nous l'avons vu, condamné dans presque tous les pays. Il est certain qu'il y a là, à côté d'autres objections, un risque d'instabilité ; un arrondissement dépasse de quel-

(1) La proposition de M. Rose dont nous avons parlé plus haut cherche à remédier à ces inconvénients en décidant que le nombre des députés serait fixé d'après la population totale du département à raison d'un député pour 80.000 habitants ou toute fraction supérieure ; les sièges seraient ensuite répartis par une loi ; ce serait le département, non plus l'arrondissement, qui serait sectionné. C'est l'examen de l'inconvénient spécial que nous signalons en ce moment qui semble avoir inspiré cette proposition (Voir l'exposé des motifs, annexe 297, session de 1894, p. 87).

ques unités le chiffre de 100.000, il acquiert d'emblée un second député qu'il perdra peut-être à la suite du recensement suivant (1). Il y aurait toujours, il est vrai, les mêmes inégalités si l'on décidait qu'il faut au moins 50.000 habitants en plus pour valoir 100.000 ; 100.000 habitants donnent droit à deux députés comme 199.999 ; 151.001 donneraient droit à deux députés comme 249.999 ; la difficulté est la même (2). Mais si cette injustice se rencontre

(1) Combien il serait préférable d'appliquer ici un principe tiré de matières toutes différentes mais fort sage. On sait que les comptes des communes sont soumis au contrôle soit des conseils de préfecture soit de la Cour des comptes, suivant que leurs revenus ordinaires sont inférieurs ou supérieurs à 30.000 francs et cela *depuis trois ans consécutifs*. Ne pourrait-on pas étendre cette règle à notre sujet et n'attribuer un député en plus ou en moins à un arrondissement qu'autant que la population, depuis 2 recensements consécutifs, se serait élevée ou abaissée au-dessus ou au-dessous de 100.000 habitants.

(2) Cela rappelle la fameuse querelle des anciens et des modernes que nous retrace le poète latin dans ses épîtres. Pour être ancien il faut être mort depuis 100 ans. Et s'il n'y a que 99 ans $1/2$ que ce poète est mort ? Soyons large il sera ancien aussi. Pour 100.001 il y aurait un député, pourquoi pas pour 99.999.

Excludat jurgia finis.

— Est vetus atque probus, centum qui perficit annos
 — Quid ? qui deperit minor uno mense vel anno,
 Inter quos referendus erit ? veteresne poetas
 An quos et præsens et postera respuat ætas ?
 — Iste quidem veteres inter ponetur honeste
 Qui vel mense brevi vel toto est junior anno.
 — Utor permisso, caudæque pilos ut equinæ
 Paulatim vello, et demo unum, demo et item unum,
 Dum cadat, elusus ratione ruentis acervi,
 Qui redit ad fastos et virtutem æstimat annis,
 Miraturque nihil, nisi quod Libitina sacravit.

(Q. Horatii epistolarum liber II, 1).

Décider qu'un nombre quelconque d'habitants ou d'électeurs

dans les deux scrutins, elle est augmentée et multipliée avec le scrutin uninominal d'arrondissement, comme il est facile de s'en assurer par un exemple.

Soit un département comptant 4 arrondissements d'une population respective de 201.000, 101.000, 102.000, 101.000 habitants. Avec le scrutin uninominal tel qu'il fonctionne ce département aurait droit à 9 députés ; avec le scrutin de liste, en supposant un député par 100.000 habitants ou toute fraction en plus, le département n'obtiendrait que 6 représentants.

Nous avons à dessein exagéré l'hypothèse pour rendre la démonstration plus probante ; en pratique elle se réalise dans une limite moindre mais encore réelle.

Prenons deux départements de population sensiblement égale : l'Oise compte 401.835 habitants et 110.099 électeurs ; ce département n'obtient à l'heure actuelle que 5 députés avec 4 arrondissements, les arrondissements de Clermont, Compiègne et Senlis n'ayant droit qu'à un siège, bien que voisins du chiffre de 100.000 habitants avec une population respective de 83.769, 93.039, 99.260. L'Aveyron pour 400.467 habitants et 116.417 électeurs obtient 2 dé-

donne droit à 2 députés et qu'un de moins ne donne droit qu'à un seul, c'est dans tous les cas s'exposer à des réclamations. Une limite exacte et rationnelle ne saurait être rigoureusement établie sans prêter à l'arbitraire et comme il est indispensable d'établir une limite, on tombe forcément dans l'inégalité.

putés de plus, ayant la bonne fortune d'avoir 5 arrondissements dont trois comptent moins de 70.000 âmes mais dont un a 103.525 habitants.

Ces exemples nous semblent décisifs.

Il est aussi une autre cause d'inégalité qui n'a rien de propre au scrutin uninominal mais qui s'est trouvée, par une coïncidence heureuse, écartée précisément au moment de l'adoption en 1885 du scrutin de liste ; il s'agit de l'élimination des étrangers.

Quel qu'il soit le système en vigueur, la base donnant droit aux députés peut être : la population, la population déduction faite des étrangers, les électeurs. En fait les deux derniers procédés conduisent à des résultats presque équivalents, la disproportion, pour plusieurs départements donnés, entre la population et le chiffre des électeurs inscrits tenant principalement à l'affluence variable et plus ou moins grande des étrangers (1).

Nous n'avons pas à revenir sur les discussions qui se sont élevées en 1885 au sujet de l'exclusion des étrangers.

Rappelons toutefois que le système qui prévalut alors obtint les préférences, au Sénat où il fut imaginé, pour des motifs plus pratiques que théoriques

(1) C'est ce qui explique que l'Aveyron et l'Oise avec un chiffre presque égal d'habitants comptent, le second 110.099 électeurs, le premier 116.374. Il y a plus d'étrangers dans l'Oise que dans l'Aveyron.

et raisonnés. Quoi qu'il en soit reprenant les exemples que nous venons de citer, nous verrons qu'en 1885, grâce à la double influence du scrutin de liste et de l'exclusion des étrangers, l'Aude obtint 5 députés contre 4 à l'Aube, ce qui était plus équitable que la répartition de 1893 puisque le premier de ces départements compte 20.000 électeurs de plus que l'autre ; l'Aube ne doit donc sa situation privilégiée qu'aux vices inhérents au scrutin d'arrondissement tel qu'il est pratiqué. De même, en 1885, l'Oise et l'Aveyron furent mis sur le pied d'égalité avec chacun 6 députés, ce qui est conforme à la logique.

La conclusion, à notre avis, s'impose en faveur du scrutin de liste qui, s'opérant par département, cadre plus large que l'arrondissement, supprime les inégalités tenant au nombre variable d'arrondissements et à leur population variable également, et établit suffisamment sinon parfaitement l'exacte et « nécessaire proportion entre l'électeur et l'élu, entre » le chiffre de la population et la représentation ».

Pour que la proportion fût parfaitement exacte il faudrait que nos départements français soient tous également peuplés, comptent tous un nombre égal d'électeurs. Il n'en est rien et il existe même à cet égard des différences très sensibles. D'où cette conséquence nécessaire du scrutin de liste par département d'attribuer un nombre inégal de députés à chaque département.

C'est le grand reproche fait au scrutin de liste par ses adversaires. « Le scrutin uninominal, disent-ils, respecte l'égalité des électeurs devant la loi. Au contraire avec le scrutin de liste un électeur a un droit plus ou moins étendu d'après le département auquel il appartient (1) ».

En 1885, l'électeur parisien a pu inscrire sur son bulletin de vote 38 noms, à l'heure même où l'habitant de la Lozère se voyait limité au choix de trois députés. Est-ce équitable, dit-on ? n'y a-t-il pas là une inégalité choquante entre tous ?

L'argument ainsi présenté par les partisans et défenseurs du scrutin uninominal semble à première vue plein de force et sans réplique. Qu'on ne s'y trompe pas cependant. Nous avons montré plus haut que le scrutin d'arrondissement, tel qu'il est pratiqué, aboutit à des conséquences analogues, quoique moins visibles au premier abord. L'électeur de Barcelonnette dispose d'un bulletin d'une force élective 7 fois plus forte que l'électeur de Senlis, puisqu'il représente $\frac{1}{3452}$ du corps électoral alors que son compatriote de l'Oise ne forme que le $\frac{1}{25108}$ des électeurs. L'inégalité n'est-elle pas la même ? Quand l'électeur de Barcelonnette vote il a sur le résultat du scrutin une influence 7 fois plus forte que l'électeur de Senlis.

Ce qui est vrai, c'est que le scrutin de liste par

(1) Discours de M. Marcel Barthe. (Sénat, séance du 19 mai 1885).

département, admis sans restriction comme il le fut en 1885, crée des inégalités par trop grandes en faveur de certains départements. Mais si l'on veut remarquer que le nombre des départements ainsi privilégiés est très restreint, on s'apercevra que le remède est facile. Avec le scrutin d'arrondissement, des inégalités comme celles que nous signalions plus haut ne peuvent être effacées que par un remaniement complet de notre système administratif, réforme qui présenterait des difficultés inextricables. Au contraire, avec le scrutin de liste il est facile d'atténuer ces injustices en tempérant à titre exceptionnel pour certaines régions l'unité de collège par département.

On se souvient des systèmes proposés en ce sens : M. de Marcère rappelait en 1875, dans son rapport présenté au nom de la deuxième commission des Trente, les combinaisons de *scrutin de liste limité* à 5 ou à 6 noms de M. Jozon et de M. Delsol, et celle du scrutin à 9 noms défendu par lui-même. Il est fâcheux qu'en 1885 on ne soit pas revenu à cette solution.

C'est ce système qui nous semble le meilleur et auquel nous nous arrêterions, nous permettant tout au plus d'apporter quelques modifications au projet si remarquable des partisans du scrutin de liste de 1875.

C'est ainsi que la meilleure base à prendre nous semble être, non pas la population comme dans le

projet de Marcère, non pas même la population déduction faite des étrangers comme en 1885, ce qui était un vrai progrès, mais bien le chiffre des *électeurs*. Si l'on veut bien jeter un coup d'œil sur le tableau qui suit et comparer le nombre de sièges échus à chaque département en 1885 et dans notre système, on verra que la différence est minime. La base de 70.000 habitants, non compris les étrangers, ou celle que nous proposons, celle de 20.000 électeurs inscrits conduit au même résultat. Si nous aboutissons à une diminution peu importante du chiffre des députés, ce qui, abstraction faite de l'intérêt personnel de quelques individus, ne nuirait en rien aux intérêts du pays et au bon ordre des délibérations, c'est que nous proposons de ne tenir compte de la fraction supérieure à 20.000 électeurs qu'autant qu'elle dépasse 10.000. La population, même en en excluant les étrangers, est une base défectueuse parce qu'elle tient compte de la population flottante. « Il n'est pas admissible, disait en 1885 » M. Ribot, que la présence d'une garnison importante dans une grande ville lui donne un privilège politique ». Nous reconnaissons toutefois que ces inconvénients sont atténués par compensation entre les départements dans le système du scrutin de liste.

Enfin, reprenant la proposition de M. Delsol, nous serions partisans de la *liste limitée à 6 noms*.

Tout département ayant droit à plus de 6 députés serait sectionné en deux collèges ou même plus s'il était nécessaire. Dès lors, l'inégalité entre électeurs serait bien atténuée puisque tout collège nommerait au plus 6 députés et au moins 2, ce qui fait un rapport de 3 à 1, tandis qu'en 1885 le rapport s'élevait de 12 à 1 (la Seine nommant 38 représentants et la Lozère 3).

En examinant le tableau qui suit, on verra que plus de la moitié des départements ne formeraient qu'un seul collège ; le principe de l'unité de collège, de l'unité de liste par département, ne subirait d'atteinte que dans 26 départements, ce qui est en réalité peu de chose.

Donc, à ce premier point de vue, celui de la répartition des sièges et de l'égalité des électeurs, le scrutin de liste l'emporte sur le scrutin uninominal, parce qu'il permet, tout en respectant les divisions administratives, d'atténuer les conséquences résultant de l'inégalité qui existe entre elles, au point de vue de la population.

Tableau comparatif des résultats donnés par le scrutin d'arrondissement en 1893, par le scrutin de liste en 1885 et par le scrutin de liste rectifié tel que nous le proposons.

DÉPARTEMENTS	NOMBRE des électeurs inscrits (1)	Nombre des députés à nom- mer à raison de 1 député par 20,000 électeurs ou frac- tion supérieure à 10,000.	Nombre de députés attribués en 1885 (scrutin de liste) à raison d'un député par 70,000 h.	Nombre de députés attribués en 1893 (scrutin d'arrondissement)	Nombre de collèges par département dans le systè- me proposé
Ain.	104.292	5	6	6	1
Aisne.	147.212	7	8	8	2
Allier	127.871	6	6	6	1
Alpes (Basses).	98.353	2	3 (2)	5	1
Alpes (Hautes)	30.066	2	3 (2)	3	1
Alpes-Maritimes.	58.003	3	3	4	1
Ardèche	112.292	6	6	5	1
Ardennes.	86.765	4	5	5	1
Ariège	73.084	4	4	3	1
Aube.	76.633	4	4	6	1
Aude.	97.969	5	5	5	1
Aveyron	116.417	6	6	7	1
Bouches-du-Rhône	151.973	8	8	8	2
Calvados.	110.486	6	7	7	1
Cantal	63.757	3	4	4	1
Charente	109.438	5	6	6	1
Charente-Inférieure	140.687	7	7	7	2
Cher	104.726	5	6	5	1
Corrèze.	91.223	5	5	5	1
Corse.	81.161	4	4	5	1
Côte d'Or.	112.416	6	6	6	1
Côtes du Nord	162.676	8	9	9	2
Creuse	79.658	4	4	5	1
Dordogne.	146.388	7	8	8	2
Doubs	80.253	4	5	5	1
Drôme	94.811	5	5	5	1
Eure	102.180	5	6	6	1
Eure-et-Loir	80.035	4	4	5	1
Finistère	177.518	9	10	10	2

(1) Ces chiffres sont ceux de 1893.

(2) Ces départements n'ont obtenu 3 députés que par privilège spécial, d'après le droit commun ils n'avaient droit qu'à 2 députés.

DÉPARTEMENTS	NOMBRE des électeurs inscrits	Nombre de députés à nom- mer à raison de 1 député par 20,000 électeurs ou frac- tion supérieure à 10,000.	Nombre de députés attribués en 1885 (scrutin de liste) à raison d'un député par 70,000 li.	Nombre de députés attribués en 1893 (scrutin d'arrondissement)	Nombre de collèges par département dans le sys- tème proposé.
Gard	134.720	7	6	6	2
Garonne (Haute)	143.655	7	7	7	2
Gers	87.457	4	4	5	1
Gironde	223.218	11	11	11	2
Hérault	139.669	7	7	6	2
Ille-et-Vilaine	157.861	8	9	8	2
Indre	85.613	4	5	5	1
Indre-et-Loire	101.470	5	5	4	1
Isère	164.995	8	9	8	2
Jura	79.516	4	5	4	1
Landes	86.080	4	5	5	1
Loir-et-Cher	82.455	4	4	4	1
Loire	162.953	8	9	8	2
Loire (Haute)	89.945	4	5	4	1
Loire-Inférieure	173.264	9	9	8	2
Loiret	105.979	5	6	5	1
Lot	82.453	4	4	4	1
Lot-et-Garonne	98.774	5	5	4	1
Lozère	38.026	2	3	3	1
Maine-et-Loire	153.064	8	8	7	2
Manche	134.567	7	8	7	2
Marne	116.610	6	6	6	1
Marne (Haute)	72.089	4	4	3	1
Mayenne	90.551	5	5	5	1
Meurthe-et-Moselle	112.649	6	6	6	1
Meuse	79.227	4	5	4	1
Morbihan	134.636	7	8	7	2
Nièvre	101.789	5	5	5	1
Nord	393.760	20	20	22	4
Oise	110.099	6	6	5	1
Orne	103.045	5	6	5	1
Pas-de-Calais	225.925	11	12	11	2
Puy-de-Dôme	172.225	9	9	7	2
Pyrénées (Basses)	106.346	5	6	7	1
Pyrénées (Hautes)	63.925	3	4	4	1
Pyrénées Orientales	58.339	3	3	4	1
Belfort	49.514	1	2	1	1
Rhône	183.326	9	11	11	2
Saône (Haute)	83.663	4	5	4	1
Saône-et-Loire	174.831	9	9	9	2

DÉPARTEMENTS	NOMBRE des électeurs inscrits	Nombre de députés à nom- mer à raison de 1 député par 20 000 électeurs ou frac- tion supérieure à 10 000.	Nombre de députés attribués en 1886 (scrutin de liste) à raison d'un député par 70 000 h.	Nombre de députés attribués en 1889 (scrutin d'arrondissement)	Nombre de collèges par département dans le systè- me proposé.
Sarthe	124.642	6	7	6	1
Savoie	69.850	3	4	5	1
Savoie (Haute)	79.850	4	4	4	1
Seine	655.650	33	38	45	6
Seine-Inferieure	203.382	10	12	12	2
Seine-et-Marne	99.212	5	5	5	1
Seine-et-Oise	162.672	8	9	9	2
Sèvres (Deux)	107.706	5	5	5	1
Somme	157.496	8	8	8	2
Tarn	109.095	5	6	6	1
Tarn-et-Garonne	69.562	3	4	3	1
Var	81.228	4	4	4	1
Vaucluse	76.992	4	4	4	1
Vendée	122.481	6	7	6	1
Vienne	104.011	5	5	6	1
Vienne (Haute)	98.524	5	5	5	1
Vosges	109.426	5	6	7	1
Yonne	106.000	5	6	6	1
Algérie (1)	»	6	6	6	»
Colonies	»	10	10	10	»
Total	»	536	584	581	»

(1) On continuerait à attribuer à l'Algérie et aux colonies le chiffre ac-
tuel des députés.

CHAPITRE II

DE LA COMPOSITION ARBITRAIRE DES CIRCONSCRIPTIONS,
CONSÉQUENCE DU SCRUTIN UNINOMINAL D'ARRONDISSE-
MENT, ET DES INCONVÉNIENTS QUI EN RÉSULTENT. —
SUPÉRIORITÉ A CET ÉGARD DU SCRUTIN DE LISTE MÊME
ADMIS AVEC TEMPÉRAMEMENTS.

Une question délicate à traiter est celle de l'influence que peuvent avoir sur les élections le gouvernement et la majorité. Cette question qui relève du domaine politique ne peut nous retenir ici qu'à titre accessoire et comme se rattachant aux avantages respectifs des deux scrutins en ce qui concerne la liberté plus ou moins grande de la lutte électorale.

Or une élection peut être entachée de deux vices principaux : la pression directe ou indirecte du pouvoir sur les électeurs, la corruption exercée par les candidats.

Il est un moyen indirect d'altérer le sens et la portée des élections, que le scrutin de liste, au moins tel qu'il a été pratiqué en 1885, rend complètement impossible ; nous voulons parler de la composition des circonscriptions.

Cette question des *circonscriptions* est intime-

ment liée à celle du scrutin uninominal ; par le seul fait que ce scrutin est adopté, il faut nécessairement diviser l'unité administrative qui a droit à plusieurs sièges, et cette division peut devenir un moyen indirect de peser sur le résultat du vote.

Nous nous expliquons. La loi électorale, consacrant le scrutin uninominal, a décidé qu'il y aurait un député par telle division administrative, mais que si cette division comptait une fraction supérieure à un chiffre donné d'habitants ou d'électeurs, elle aurait droit à un second député ; dans ce dernier cas, il va falloir scinder en deux la division naturelle, en former deux circonscriptions qu'il sera loisible de composer de plusieurs façons.

En France, le scrutin uninominal, nous avons eu maintes fois l'occasion de le signaler, est un scrutin d'arrondissement ; en pratique, depuis 1875, chaque fois que le scrutin uninominal a été en vigueur, il a fallu diviser les arrondissements dont la population dépassait 100.000 habitants. Aussi, à la veille de chaque renouvellement de la Chambre, est-il nécessaire, à raison des fluctuations de la population, de retoucher le tableau annexé à la loi électorale et qui indique, pour les arrondissements ayant droit à plus d'un député, les cantons ou communes qui composent chaque circonscription (1).

(1) La proposition de M. Rose, précitée, institue le scrutin uninominal par département. Si elle porte remède à d'autres égards

Cette division des arrondissements est fatale, forcée avec le scrutin uninominal. Eh bien, nous voulons démontrer que c'est là un des plus graves dangers, en théorie sinon en pratique, du scrutin d'arrondissement.

On connaît les reproches faits à ce point de vue au second Empire ; le « *découpage* » des circonscriptions auquel on recourait alors par simple décret est resté célèbre et n'a pas peu contribué à donner au scrutin de liste les préférences républicaines. L'abus consistait surtout en ce que la composition de chaque collège électoral était laissée à l'arbitraire complet du gouvernement qui pouvait même réunir en une même circonscription des portions de deux arrondissements différents.

En 1875, lorsque fut remis en vigueur le scrutin d'arrondissement, il fut spécifié que le tableau annexé à la loi électorale ne « pourrait être modifié » que par une *loi* » (art. 14 *in fine*, de la loi du 30 novembre).

On posa d'ailleurs, pour la confection des circons-

au système actuel, elle l'aggrave, sur le point qui va nous occuper puisque le sectionnement aurait lieu dans tout le département, ce qui laisse encore plus de place à l'arbitraire. Sans doute, l'auteur déclare que le sectionnement serait établi par une loi, dans l'année qui précéderait les élections générales (ce qui mettrait obstacle aux calculs et combinaisons intéressés de la dernière heure) et après avis des conseils généraux, mais il est à craindre que la majorité comme aussi les conseils généraux n'obéissent avant tout à des vues politiques.

criptions, certains principes dont un seulement n'a reçu aucune atteinte ; les fractions composant une circonscription doivent être contiguës ; cela est une question de bon sens et n'a jamais fait difficulté. On doit aussi, fut-il dit alors à l'Assemblée nationale, tenir compte des intérêts des populations, établir le plus possible l'égalité numérique entre les diverses circonscriptions d'un même arrondissement, enfin respecter l'unité cantonale en sorte que toutes les communes et parties d'un même canton rentrent dans la même circonscription.

Principes bien généraux et laissant place à l'arbitraire, nous le verrons sans tarder : d'ailleurs aucun texte ne leur donne force de loi.

Notons d'abord qu'avec la base d'un député par 100.000 habitants ou toute fraction supérieure, le nombre des arrondissements soumis à division est considérable ; les inconvénients que nous signalerons sont donc d'autant plus graves qu'ils sont très multipliés. Nous ne revenons pas d'ailleurs sur les injustices d'un système qui, en présence d'un arrondissement comptant 101.000 habitants, le scinde en deux circonscriptions, ce qui attribue un député pour 50.500 habitants, alors que pour 99.000 habitants l'arrondissement formerait une circonscription unique ne nommant qu'un député. Cette idée a été suffisamment traitée au chapitre précédent. Nous n'y revenons un instant que pour rappeler que c'est à

l'occasion des circonscriptions qu'on a créé un véritable privilège pour Paris ; sous prétexte de ne pas scinder en deux les arrondissements municipaux de cette ville, on les a considérés comme des arrondissements administratifs en sorte que, de ce seul fait, Paris se voit attribuer un nombre de sièges bien supérieur à celui auquel il a droit (1). Il n'était cependant pas plus exorbitant, après avoir considéré Paris comme un arrondissement administratif unique, de le scinder en un nombre de circonscriptions inférieur ou supérieur à celui des arrondissements urbains, que de détacher les parties rurales des parties urbaines de certains cantons comme cela s'est fait parfois.

Le tableau annexé à la loi électorale de 1875 et qui fit l'objet de discussions spéciales que nous avons rappelées précédemment, forme lui-même un texte à part, la loi du 24 décembre 1875. 126 arrondissements, plus d'un tiers du chiffre total, avaient dû être divisés.

(1) Paris en 1893 avec 2.447.948 habitants a obtenu 37 sièges au lieu des 25 auxquels il avait droit et Paris est déjà favorisé par l'affluence des étrangers et le chiffre élevé de la population flottante. D'ailleurs on arrive avec le système en vigueur à ces résultats singuliers : la population du VIII^e arrondissement ayant dépassé 100.000 habitants en 1891, cet arrondissement a eu droit à 2 députés au lieu d'un, en vertu de la règle que nous critiquons mais qui est celle adoptée ; et cependant le chiffre des électeurs qui était de 18.402 en 1889 est descendu à 16.977 en 1893. Pour 1.425 électeurs de moins il y a un député de plus !

Quelles règles avaient procédé à cette division ? Il est assez difficile de le dire. Mais il est aisé de voir que, même en décidant que les circonscriptions seront fixées par la loi, on s'expose à ce que la majorité adopte telle combinaison qui lui est particulièrement favorable ; cela est d'autant plus facile que, même en tenant compte de l'unité cantonale et de l'obligation de joindre des cantons limitrophes, on peut toujours grouper de multiples façons les cantons d'un même arrondissement (1). L'Assemblée nationale a-t-elle obéi à des sentiments de ce genre ? il serait peut-être excessif de l'assurer mais il faut bien reconnaître que les principes qui ont présidé à la confection du tableau de 1875 sont quelque peu flottants. Si la tendance est de réunir les cantons urbains d'une part et les cantons ruraux de l'autre, la règle souvent appliquée n'est pas sans souffrir exception ; pour les cantons de Bordeaux, l'unité cantonale est rompue, la partie urbaine rentrant dans une circonscription, la partie rurale dans une autre (2).

(1) L'arrondissement du Mans comprend 10 cantons et est divisé en 2 circonscriptions : aux élections de 1893 les conservateurs ont été en minorité de 249 voix seulement dans la 1^{re} circonscription et en majorité de 1.600 voix environ dans la 2^e ; si l'on suppose une assemblée en majorité conservatrice, le seul fait de faire passer certain canton d'une circonscription dans l'autre suffisait à convertir la minorité de 249 voix en majorité de quelques voix et à modifier le résultat d'un siège. La seule possibilité de pareilles combinaisons est la condamnation du scrutin d'arrondissement.

(2) Cet état de choses a cessé dès 1881.

D'ailleurs, et sans parler des débats relatifs à Paris, il n'y eut pas moins d'une dizaine de réclamations sous forme d'amendements contre certaines circonscriptions, ce qui montre le conflit d'intérêts toujours inévitable en cette matière.

En 1881, il fallut, à raison du mouvement de la population, rectifier le tableau de 1875 ; toutefois on ne fit que remanier les circonscriptions ayant droit à plus de députés ou scinder en deux les arrondissements dont le chiffre venait de dépasser 100.000 habitants. Ces modifications, inévitables à cause des fluctuations de la population, ont le double inconvénient d'entretenir pour certains arrondissements une instabilité constante, et de rendre nécessaire le morcellement d'une circonscription primitive en sorte que les députés sortants voient leurs électeurs disséminés de droite et de gauche (1). D'ailleurs si le législateur de 1881 n'a pas encouru le reproche de remaniements injustifiés, il n'a pas adopté de principe plus net qu'en 1875 ; dans les circonscriptions nouvelles, tantôt les cantons urbains de la même ville sont réunis dans la même circonscription, tantôt ils figurent dans deux circonscriptions différentes ; en ce qui concerne l'arrondisse-

(1) Ceci est surtout vrai pour Lille. Cet arrondissement ayant droit en 1893 à 8 députés au lieu de 7, cette augmentation entraîna le remaniement de 6 des circonscriptions existantes (voir Chambre, séance du 25 mai 1892, discours de M. Le Gavrian).

ment de St-Dié, l'unité cantonale est méconnue, certaines communes du canton de St-Dié figurant dans la première circonscription, les autres dans la deuxième.

En 1889 on revient au scrutin d'arrondissement et cette fois plusieurs arrondissements sont remaniés, quoique conservant le même chiffre de députés ; nous en avons compté une vingtaine environ. L'idée qui semble avoir dominé c'est de faire disparaître les exceptions de 1875 et de tendre à réunir toujours les cantons urbains, au risque de créer des circonscriptions comptant plus de 100.000 habitants (1) ; cependant le législateur de 1889 laisse subsister bien des exceptions ; dans les arrondissements de Troyes, St-Brieuc, Nancy, Perpignan, Châlon-sur-Saône, Chambéry, Versailles et Niort, où chacune de ces villes forme au moins deux cantons, ces cantons se trouvent répartis dans deux circonscriptions différentes.

(1) D'après la loi du 13 février, la 5^e circonscription de Lille compte 130.633 habitants et la 1^{re} de Versailles 100.180, alors que la 2^e n'en compte que 54.501. A Nantes tandis que les deux premières circonscriptions comptent respectivement 81.687 et 84.204 habitants, le chiffre des habitants s'élève dans la troisième à 122,465 habitants ! Ainsi non content de sanctionner les inégalités des arrondissements on en créait de nouvelles entre les circonscriptions d'un même arrondissement. 18 circonscriptions comptent plus de 100.000 habitants ce qui semble contraire au principe de la loi ; alors qu'on se montre si strict et que pour 100.001 habitants on alloue à l'arrondissement un second député, n'est-il pas bizarre de créer des collèges électoraux de 130.000 habitants ?

En 1893, nouveaux remaniements à raison du mouvement de la population, nouvelles retouches, malgré les réclamations des intéressés qui obtinrent en partie gain de cause au Sénat (1) ; nous avons d'ailleurs rappelé plus haut que la question des circonscriptions nécessita à elle seule un renvoi de la loi de la Chambre au Sénat et du Sénat à la Chambre.

Ces remaniements continuels sont donc la conséquence forcée du scrutin uninominal d'arrondissement, et la composition ou les modifications des circonscriptions sont une porte ouverte, un moyen tentant offert à la majorité de réduire la minorité par un groupement habile des cantons. Nous ne prétendons pas qu'en fait des abus notables aient eu lieu depuis 1875 ; c'est encore trop qu'ils soient possibles.

Frappés de cet inconvénient du scrutin uninominal qui peut aboutir à la division arbitraire des circonscriptions, plusieurs partisans du scrutin d'arrondissement ont songé à faire disparaître toute possibilité d'injustice en demandant qu'au cas où l'arrondissement aurait droit à plusieurs députés, il formât néanmoins une seule circonscription, les dé-

(1) Nous voulons parler de l'arrondissement de Brest ; tirant argument de l'augmentation de la population à Brest et pour éviter une circonscription de plus de 100.000 habitants (alors cependant que la 1^{re} circonscription de Versailles restait dans ce cas) on proposait de rompre l'unité cantonale en détachant les parties rurales d'un des cantons de Brest. Le Sénat préféra maintenir le *statu quo*.

putés étant nommés exceptionnellement au scrutin de liste.

Ce système, proposé déjà en 1874 par MM. Chesnelong et de La Rochefoucauld fut soutenu par M. Rive dont l'amendement réunit 303 voix (voir ci-dessus page 36). Plus récemment il a été repris par M. de Ramel sans que cette proposition ait abouti (1).

Il a le tort de ne constituer qu'un expédient. Le système du scrutin de liste limité ne mérite pas ce reproche parce qu'il y a toujours une liste et que seul le nombre des noms à y inscrire varie. Celui qui institue le scrutin de liste par arrondissement aboutit le plus souvent à une liste à un nom ; ce n'est donc pas un scrutin de liste ; il peut conduire à faire élire huit députés sur une même liste (à Lille par exemple) ; ce n'est donc pas un scrutin uninominal. S'il était adopté, la France serait divisée en collèges électoraux de deux catégories : les uns soumis au scrutin de liste, les autres au scrutin uninominal ; la dualité serait regrettable. Aussi s'explique-t-on l'échec réitéré de ce système mixte, bien que, sur le point particulier qui nous occupe, il apporte un remède à l'inconvénient du scrutin uninominal relativement aux circonscriptions.

(1) La proposition de M. de Ramel fut déposée le 3 juin 1893 (voir *Annexes*, n° 2786, Chambre des députés, session de 1893, p. 915).

Quant au scrutin de liste par département, tel qu'il a fonctionné en 1885, c'est-à-dire sans limite, il va sans dire qu'il rend impossible toute combinaison plus ou moins intéressée, puisqu'il n'y a jamais de circonscriptions. Le département, avec ses limites rigoureusement déterminées et immuables d'une session à l'autre, forme un collège unique, la ville et la campagne y sont réunies sans qu'on ait à en peser l'influence respective; aucun arbitraire n'est possible. Inutile donc d'insister.

Fort bien, va-t-on nous dire, mais ce n'est pas ce scrutin de liste pur que vous défendez et le système que vous proposiez tout à l'heure se retourne contre vous. Vous ne voulez pas de circonscriptions, vous êtes partisan du scrutin de liste et vous imaginez un système mixte qui fait revivre et rend à nouveau possibles ces abus que vous venez de critiquer!

Nous prévoyions l'objection et nous allons y répondre.

Il est vrai que notre système aboutit à créer des circonscriptions. Mais nous n'en persistons pas moins à le croire préférable, dans son ensemble, au scrutin de liste pur, bien que sur la question des circonscriptions le système pratiqué en 1885 soit la perfection même puisqu'il les fait complètement disparaître.

Nous sommes obligés d'adopter quelques circonscriptions et de diviser 26 départements, c'est vrai.

Mais il faut remarquer que le nombre de ces circonscriptions sera minime, exactement de 58 pour toute la France, chiffre bien inférieur au chiffre actuel. D'ailleurs il s'agira, non plus de grouper ensemble en deux parts égales 10 cantons et parfois plus, ce qui permet un nombre assez considérable de combinaisons, mais seulement de diviser un département contenant au plus 6 arrondissements en deux circonscriptions renfermant un nombre à peu près égal d'électeurs et formées d'arrondissements contigus; il n'y a pas, dès lors, bien des manières de diviser en deux groupes ces arrondissements (1). Pour le Nord et la Seine seulement, il faudrait créer un plus grand nombre de circonscriptions. C'est un petit inconvénient mais il nous paraît encore préférable au maintien du système de 1885 donnant droit à l'électeur parisien de voter pour 38 candidats alors

(1) L'arrondissement ne devrait pas en principe être morcelé. Toutefois la situation topographique spéciale de certains départements tels que la Gironde nécessiterait à titre exceptionnel une atteinte à ce principe. De même en ce qui concerne les arrondissements de Lille et de Lyon un sectionnement de ces arrondissements, dont la population est supérieure à elle seule à celle de bien des départements, serait nécessaire. Ce sont là de légères exceptions. Pour éviter tout arbitraire, on pourrait, au cas où la division du département en 2 groupes d'arrondissements contigus et de population presque égale pourrait s'opérer de plusieurs manières, recourir pour le choix entre ces divers procédés à un tirage au sort. Cette facilité n'existerait pas dans le système actuel, le nombre des combinaisons permettant de réunir en 2 groupes les cantons souvent nombreux d'un arrondissement étant trop élevé.

que la majorité des Français ne pouvait dresser qu'une liste de 5 à 6 noms.

Voici d'ailleurs le tableau des circonscriptions que nous proposons pour les 26 départements ayant droit à plus de 6 députés.

DÉPARTEMENTS	Nombre des députés du département.	Nombre des circonscriptions.	Numéros des circonscriptions.	Nombre des députés par circonscription.	COMPOSITION DES CIRCONSCRIPTIONS	NOMBRE d'électeurs par circonscription.
Aisne	7	2	1 2	4 3	Arrondissements de Laon, Château-Thierry, Soissons Arrondissements de St-Quentin et de Ver- vins	79.071 68.141
Bouches-du-Rhône.	8	2	1 2	5 3	Arrondissement de Mar- seille Arrondissements d'Aix et d'Arles	93.309 58.664
Charente-Inférieure.	7	2	1 2	3 4	Arrondissements de la Rochelle, Rochefort, St-Jean d'Angély . . . Arrondissements de Ma- rennes, Saintes, Jon- zac	67.516 73.171
Côtes-du-Nord	8	2	1 2	4 4	Arrondissements de St- Brieuc et de Dinan . . Arrondissements de Guingamp, Lannion, Loudéac	79.258 83.418
Dordogne	7	2	1 2	4 3	Arrondissements de Pé- rigueux, Ribérac et Nontron Arrondissements de Ber- gerac et Sarlat	79.133 67.255
Finistère.	9	2	1 2	4 5	Arrondissements de Quimper, Châteaulin et Quimperlé Arrondissements de Brest et Morlaix . . .	82.536 94.962
Gard.	7	2	1 2	4 3	Arrondissements de Ni- mes et d'Uzès Arrondissements d'Alais et Le Vigan.	76.299 58.421

DÉPARTEMENTS	Nombre des députés du département.	Nombre des circonscriptions.	Numéros des circonscriptions.	Nombre des députés par circonscription.	COMPOSITION DES CIRCONSCRIPTIONS	NOMBRE d'électeurs par circonscription.
Garonne (Haute).	7	2	1 2	3 4	Arrondissement de Toulouse. Arrondissements de Muret, St-Gaudens, Villefranche.	61.803 81.852
Gironde	11	2	1 2	6 5	Arrondissement de Bordeaux. Arrondissements de Bazas, Blaye, Lesparre, Libourne, La Réole.	121.219 101.999 (1)
Hérault	7	2	1 2	4 3	Arrondissements de Montpellier et Lodève. Arrondissements de Béziers et St-Pons.	72.729 66.940
Ille-et-Vilaine . .	8	2	1 2	4 4	Arrondissements de Rennes, Montfort, Redon. Arrondissements de St-Malo, Fougères, Vitré.	80.718 77.143
Isère.	8	2	1 2	4 4	Arrondissements de Grenoble et St-Marcellin. Arrondissements de La Tour du Pin et Vienne.	86.314 78.681
Loire	8	2	1 2	4 4	Arrondissement de St-Etienne. Arrondissements de Roanne et Montbrison.	75.793 87.160
Loire-Inférieure .	9	2	1 2	5 4	Arrondissements de Nantes, Paimbœuf et Ancenis. Arrondissements de Châteaubriant et St-Nazaire.	102.445 70.819
Maine-et-Loire. .	8	2	1 2	5 3	Arrondissements d'Angers, Segré et Baugé. Arrondissements de Saumur et Cholet.	88.618 64.426
Manche	7	2	1 2	3 4	Arrondissements de St-Lô, Cherbourg et Valognes. Arrondissements de Coutances, Avranches et Mortain.	63.889 70.678

(1) Cette répartition, satisfaisante au point de vue numérique, ne l'est pas au point de vue topographique, l'arrondissement de Lesparre ne pouvant être rattaché qu'à celui de Bordeaux. Il serait nécessaire, à raison de la situation géographique spéciale de la Gironde, de porter exceptionnellement atteinte au principe de l'unité d'arrondissement et de démembrer l'arrondissement de Bordeaux.

DÉPARTEMENTS	Nombre des députés du département.	Nombre des circonscriptions.	Nombre des députés par circonscriptions.	Numéros des circonscriptions.	COMPOSITION DES CIRCONSCRIPTIONS	NOMBRE d'électeurs par circonscription.
Morbihan	7	2	3	1	Arrondissements de Vannes et Ploërmel.	60.327
			2	4	Arrondissements de Lorient et Pontivy.	74.309
			1	6	Arrondissement de Lille, moins les cantons d'Armentières, La Bassée et le Quesnoy.	121.240
Nord	20	4	2	4	Arrondissement de Lille (les cantons d'Armentières, La Bassée et le Quesnoy seulement), d'Hazebrouck et de Dunkerque.	81.125 (4)
			3	5	Arrondissements de Douai et Valenciennes.	88.653
			4	5	Arrondissements d'Avènes et Cambrai.	102.742
Pas-de-Calais.	11	2	1	5	Arrondissements d'Arras et de Béthune.	109.925
			2	6	Arrondissements de Boulogne, Montreuil, St-Omer, St-Pol.	116.000
Puy-de-Dôme	9	2	1	5	Arrondissements de Clermont-Ferrand et de Riom.	97.266
			2	4	Arrondissements d'Ambert, Issoire et Thiers.	74.959
			1	4	Arrondissement de Lyon (la ville de Lyon seulement).	78.949
Rhône.	9	2	2	5	Arrondissement de Lyon (communes autres que Lyon) et de Villefranche.	104.377 (1)

(1) L'arrondissement de Lille à lui seul compte 140.510 inscrits et aurait donc droit à 7 députés ; d'où l'obligation d'en détacher quelques cantons. Ceux que nous avons choisis pour les rattacher à Hazebrouck et Dunkerque sont précisément ceux qui, à l'heure actuelle, forment la 4^e circonscription de Lille. La création d'un arrondissement comprenant Tourcoing et Roubaix serait utile, vu la densité de population absolument unique du département du Nord et notamment de l'arrondissement de Lille.

(2) L'arrondissement de Lyon contenant plus de 130.000 inscrits devrait être fractionné. La division que nous proposons tient compte des circonscriptions actuellement en vigueur, la 8^e et la 9^e circonscriptions actuelles de Lyon comprenant les communes autres que Lyon.

DÉPARTEMENTS	Nombre des députés des départements.	Nombre des circonscriptions.	Numéros des circonscriptions.	Nombre des députés par circonscription.	COMPOSITION DES CIRCONSCRIPTIONS	NOMBRE d'électeurs par circons- cription.
Saône-et-Loire. . .	9	2	1	5	Arrondissements de Mâ- con, Châlon et Louhans	99.335
			2	4	Arrondissements d'Autun et Charolles.	75.496
			1	5	Paris (I, II, VIII, IX, XVII ^e arrondisse- ments)	104.687
			2	6	Paris (III, IV, XI, XX ^e arrondissements)	119.615
Seine	33	6	3	6	Paris (V, VI, VII, XIV, XV, XVI ^e arrondisse- ments)	129.759 (1)
			4	5	Paris (X, XVIII, XIX ^e ar- rondissements)	101.877
			5	6	Paris (XII, XIII ^e arron- dissements). Arrondis- sement de Sceaux. . .	111.804
			6	5	Arrondissement de St- Denis.	87.908
Seine-Inférieure .	10	2	1	6	Arrondissements de Diep- pe, Le Havre, Yvetot .	112.094
			2	4	Arrondissements de Rouen et Neufchâtel. .	91.738
			1	5	Arrondissements de Ver- sailles, Mantes et Pon- toise	106.738
Seine-et-Oise. . .	8	2	2	3	Arrondissements de Ram- bouillet, Corbeil et Etampes	55.944
			1	5	Arrondissements d'A- miens, Montdidier et Péronne	105.067
Somme	8	2	2	3	Arrondissements d'Abbe- ville et de Doullens . .	52.429

Dans les 60 départements qui ne figurent pas à ce tableau le scrutin de liste fonctionnerait sans li-

(1) Nous devons reconnaître que la division de la Seine présente de sérieuses difficultés, surtout à raison du mouvement incessant des inscrits. Cet obstacle ne serait pas toutefois à notre avis suffisant pour faire renoncer au système du scrutin de liste limité. C'est précisément pour la Seine que le scrutin de liste pur avec la liste à 38 noms crée au profit des électeurs parisiens un avantage injuste qui fut un des principaux inconvénients des élections de 1885.

mite. Nous le répétons : il est regrettable que le nombre élevé d'électeurs de certains départements rende nécessaire le sectionnement de ces départements ; c'est un inconvénient réel quoique bien moindre cependant que celui qui résulte de la pratique actuelle du scrutin uninominal ; il conduit à certaines inégalités, mais en pratique aucun système n'assure une égalité absolue entre les circonscriptions.

Le *scrutin de liste limité* nous semble l'emporter sur le scrutin de liste pur, tel qu'il fut en vigueur en 1885, parce qu'il permet aux électeurs des diverses régions de voter pour un nombre de candidats sinon égal du moins sensiblement égal.

Dans notre système, 3 collèges nommeraient 2 députés.

—	18	—	—	3	—
—	43	—	—	4	—
—	37	—	—	5	—
—	17	—	—	6	—

La moyenne générale serait la liste à 4 noms (1). Nous sommes loin des écarts qui existèrent en 1885 entre les 38 noms inscrits sur le bulletin de vote de l'électeur de la Seine et les 3 inscrits sur celui de l'électeur de la Lozère.

En adoptant non pas la liste à 6 noms au maximum, telle que nous la proposons, mais la liste à

(1) Le territoire de Belfort à raison de sa situation spéciale n'aurait droit qu'à un député.

7 noms, à 8 noms ou à 9 noms on aurait l'avantage de rendre moins nombreux les sectionnements mais on accentuerait l'inégalité du droit de vote entre électeurs de régions différentes. Ce qu'on gagnerait d'un côté, on le perdrait de l'autre.

Il n'est pas sans intérêt de faire remarquer que le système du scrutin de liste limité se rapproche beaucoup du système suivi aujourd'hui pour les élections municipales, sous l'empire de la loi de 1884. Si le principe est que tous les conseillers municipaux, auxquels a droit une commune d'après le chiffre de sa population, sont élus par un seul collège, en une liste unique, il est admis que les communes plus importantes, celles où le nombre des habitants s'élève à plus de 10.000, peuvent être sectionnées, de sorte que chaque section nomme une fraction du chiffre total des conseillers, deux au minimum, afin qu'il y ait toujours une liste.

En *Italie*, où le scrutin de liste est en vigueur depuis la loi du 22 janvier 1882, les 69 provinces sont divisées en 135 collèges nommant chacun de 3 à 5 députés (sauf exception pour deux collèges qui ne nomment que 2 députés), le nombre total des députés étant de 508. C'est encore un exemple de scrutin de liste limité, avec cette différence que les provinces italiennes sont toutes ou presque toutes sectionnées, tandis que le système de M. Delsol, celui que nous proposons, ne sectionne que 26 départements sur 86.

CHAPITRE III

DE LA QUESTION DE SAVOIR LEQUEL DES DEUX SCRUTINS
REND PLUS DIFFICILES LA CANDIDATURE OFFICIELLE, LES
FRAUDES, LA CORRUPTION, ETC.

Si la composition habile des circonscriptions peut devenir, lorsque le scrutin uninominal existe, une arme de combat entre les mains de la majorité ou du gouvernement, ce dernier peut également tirer avantage du scrutin d'arrondissement pour faire triompher ses candidats à l'aide de la candidature officielle. Plus une circonscription est restreinte, plus il est aisé d'avoir action sur elle. C'est ce qu'exprimait fort bien en 1875 M. de Marcère : « le scrutin uninominal, disait-il, avec le système d'administration centralisée qui est établi en France, avec ce réseau immense dont les mailles enserrant le pays, avec les moyens d'action que cette puissance donne, étant données les circonscriptions électorales restreintes, je dis que cela engendre naturellement, nécessairement — car la tentation est trop forte — je dis que cela engendre la *candidature officielle* ».

Aussi, un des arguments les plus pressants en faveur du scrutin de liste est-il tiré de sa supériorité

à cet égard sur son rival. « Le scrutin de liste, s'é-
» criait Gambetta, tue jusqu'à la pensée de la can-
» didature officielle, et ensuite il la rend vaine lors-
» qu'elle est entreprise » (séance du 20 mai 1881).

L'expérience et les faits nous démontrent que ces considérations théoriques sont exactes ; le second Empire où fleurit principalement la candidature officielle est l'époque du règne des circonscriptions habilement ménagées grâce à l'existence du scrutin d'arrondissement ; réciproquement c'est en 1885 avec le scrutin de liste que la minorité et l'opposition ont obtenu leurs principaux succès. Il est vrai qu'en 1877 malgré l'existence du scrutin uninominal la candidature officielle n'empêcha pas la réélection des 363, mais ces élections ont un caractère tout spécial : rendues nécessaires par la dissolution d'une Chambre qui venait d'être élue, et faites contre une opposition qui avait cette particularité d'être une majorité, elles participèrent en un certain sens du scrutin de liste, le parti républicain s'étant imposé comme discipline la réélection pure et simple des 363.

Quoi qu'il en soit, il paraît certain, en fait aussi bien qu'en théorie, que le scrutin de liste par département, en élargissant chaque collège électoral et en lui donnant une fixité plus grande, est un terrain bien moins favorable à la candidature officielle et à l'ingérence gouvernementale que le scrutin uninominal.

De la pression il faut rapprocher ses voisines : la corruption et la fraude.

La *corruption* électorale est une plaie de la démocratie rendue d'autant plus redoutable avec le suffrage universel illimité. Dans tous les pays on tend à la réprimer en assurant la liberté du vote, son secret, et en punissant sévèrement les délits de ce genre (1). A cet égard, la France est peut-être en

(1) Un des moyens les plus bizarres imaginé pour assurer la liberté de l'électeur, le secret de son vote et parer aux fraudes est celui mis en vigueur en Grèce par la loi de 1865, récemment modifiée en 1877.

En vertu de la constitution de 1844, les élections à la Chambre des députés, ainsi que toutes les autres élections politiques ou municipales se faisaient par *bulletins*, et au scrutin de liste. Ce système avait donné lieu à de déplorables abus ; le scrutin durait une semaine entière, était à la merci des maires et des autorités, l'urne était exposée à toutes les offenses imaginables. L'opposition, constamment exclue par ces fraudes, recourut aux mouvements populaires qui entraînèrent en 1862 la chute du roi Othon et de la dynastie bavaroise.

L'assemblée nationale convoquée par le gouvernement provisoire à la suite de ces événements s'occupa de la question électorale et de la rédaction d'une nouvelle loi, capable d'assurer la liberté du vote et de donner des garanties suffisantes contre les empiètements du gouvernement et les abus de son autorité. On condamna le système des bulletins pour adopter celui pratiqué depuis longtemps aux îles Ioniennes sous le protectorat anglais : celui des *boules*.

Le jour du vote on dispose des boîtes de forme spéciale en nombre égal à celui des candidats ; puis les électeurs reçoivent des boules : la boîte est divisée en 2 parties : une à droite, avec le mot *Ναι* (oui), une à gauche avec *Οχι* (non), l'électeur glisse sa boule à gauche ou à droite suivant qu'il vote contre ou pour le candidat.

Une foule de détails minutieux assurent le secret du vote.

(Voir pour les détails, l'intéressant article de M. Philémon, dé-

retard sur sa voisine la Belgique. Loin de nous la pensée de réclamer l'installation coûteuse de ces iso-loirs en usage chez nos voisins ; les dépenses électo-rales à la charge de l'État ou de la commune, c'est-à-dire des contribuables, sont assez lourdes ; meilleure nous paraîtrait l'adoption du système belge en ce qui concerne les bulletins de vote (1).

puté de l'Attique au Parlement hellénique. (*Annuaire de législa-tion étrangère*, 7^e année, p. 702 et s.)

(1) En *Belgique* les bulletins de vote ont un caractère officiel ; ils doivent contenir autant de colonnes qu'il y a de listes complè-tes ou incomplètes, plus une colonne où sont portés dans l'or-

1	2	3	4
PIERRE	ABEL	LÉON	
EDOUARD	PAUL	ADOLPHE	GUILLAUME
GASTON	JOSEPH	LOUIS	
JEAN	JACQUES		MAURICE

dre indiqué par le sort les noms des candidats présentés isolé-ment.

Au-dessus de chaque liste est une case pour le vote, et il y a aussi une case à côté de chaque nom.

L'électeur reçoit des mains du président 1, 2 ou 3 bulletins sui-vant l'étendue de son droit de vote. S'il vote pour une liste en-tière il noircit le blanc en tête de la liste, sinon il noircit séparé-ment les blancs voisins des noms des candidats pour qui il vote (voir art. 168 et 174, loi 28 juin 1894).

Un tel procédé coupe court à toutes les fraudes de bulletins teintés ou d'épaisseur différente dont l'emploi a souvent amené chez nous des contestations et des débats.

Ajoutons que l'article 223 de cette même loi rend le vote obli-gatoire. La question du vote obligatoire qui existe aussi au Sal-vador (constitution du 4 déc. 1883, art. 88) a été souvent agitée et est assez complexe. Rendre le vote obligatoire, c'est remuer les in-

On ne peut dire en théorie que l'un ou l'autre de nos deux scrutins renferme en lui ce talisman précieux de rendre impossible toute fraude. Toutefois, il est certain que plus le champ d'opération est restreint, plus la corruption ou la fraude est facile. Le candidat qui veut acheter des électeurs verra son élection devenir d'autant plus coûteuse que leur nombre sera plus grand. A ce point de vue le scrutin de liste est une sauvegarde. De même les fraudes seront plus difficiles avec le scrutin de liste qu'avec le scrutin d'arrondissement (1).

Nous ne tirerons pas argument, en faveur du scrutin de liste ou du scrutin uninominal, du nom-

différents, c'est peut-être aussi les jeter vers les solutions extrêmes, telle était du moins la crainte exprimée dans le rapport de M. Batbie de 1874. Si l'on admet que l'électeur exerce un droit en votant plutôt qu'il ne remplit une fonction, il est naturel d'écarter le vote obligatoire, car nul n'est tenu d'exercer un droit.

(1) Pour ne parler que des faits désormais historiques, rappelons l'arrêt du 2 décembre 1894 rendu par la Cour de Toulouse, parmi les considérants duquel nous relevons les suivants : « Attendu » que les fraudes électorales multiples commises en 1892 et » 1893 ont eu dans leur ensemble pour effet d'altérer la sincérité » du suffrage universel ; que tous les faits frauduleux soumis à » la Cour paraissent procéder de la même inspiration, être des- » tinés à servir aux mêmes intérêts et avoir été exécutés par un » groupe d'individus placés sous la même direction ». Il est certain que les irrégularités relevées sur les listes électorales de Toulouse, suffisantes pour vicier une élection au scrutin uninominal (et les élections législatives de 1893 sont dans ce cas) eussent été moins efficaces en présence du scrutin de liste, noyées qu'elles eussent été dans l'ensemble du département. Rendues impuissantes et vaines, elles n'eussent probablement pas été tentées.

bre plus ou moins grand d'*invalidations* prononcées à la suite d'élections générales faites sous l'empire de l'un ou de l'autre système ; d'abord parce que, tant que la vérification des pouvoirs ne sera pas retirée à la Chambre et confiée comme en Angleterre à un tribunal indépendant, il sera fort à craindre que les invalidations ne deviennent dans les mains de la majorité, quelle qu'elle soit, un moyen d'accroître sa force ; puis ensuite parce qu'en fait le nombre des invalidations varie avec l'esprit de chaque assemblée plutôt qu'avec chaque scrutin.

En 1885 M. Constans tirait argument des précédents historiques de 1848, de 1849 et de 1871 pour montrer qu'avec le scrutin de liste en vigueur à ces trois dates le nombre des invalidations avait été des plus minimes (1), et qu'au contraire il s'était élevé en 1876 et 1877 ; il en concluait que le scrutin de liste, rendant la fraude presque impossible, diminuait le nombre des invalidations. Cependant en 1885 la majorité issue des élections au scrutin de liste opéra bon nombre d'invalidations, en 1889 avec le retour au scrutin uninominal il en fut de même ; plus récemment en 1893, toujours avec le

(1) Voici les chiffres cités par M. Constans (séance du 19 mars 1885). En 1848, 800 membres, 1 invalidation. En 1849, 745 membres, 2 invalidations. En 1871, 700 membres, 4 invalidations. En 1876, 18 invalidations, en 1877, 74 invalidations.

scrutin uninominal, le nombre des invalidations est descendu à 4 (1).

L'influence du scrutin sur les invalidations est donc nulle en fait, bien qu'en théorie l'idée soutenue par M. Constans en 1885 soit logique, la fraude et la corruption, causes des invalidations, étant paralysées fortement par le scrutin de liste.

Le système que nous proposons et qui, dans certains cas, crée deux ou plusieurs circonscriptions dans un département, nous paraît, par ce seul fait qu'il se rapproche beaucoup plus du scrutin de liste que du scrutin uninominal, présenter, aux points de vue spéciaux que nous venons d'examiner, les mêmes garanties que le système de 1885. Les départements ne seraient en effet divisés en circonscriptions qu'autant que le corps électoral dépasserait le chiffre de 130.000 électeurs en sorte que chaque circonscription compterait au moins 60.000 électeurs, chiffre assez élevé pour rendre bien difficile la fraude et la pression.

(1) Encore convient-il de noter que les 4 députés invalidés ont été tous quatre réélus.

CHAPITRE IV

DE L'INDÉPENDANCE DE L'ÉLU VIS-A-VIS DES ÉLECTEURS.

— INCONVÉNIENTS DU SCRUTIN UNINOMINAL QUI PORTE
A SACRIFIER LES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX AUX INTÉRÊTS
LOCAUX, AUX QUESTIONS DE CLOCHER.

S'il est essentiel que le député soit indépendant et que son élection ne soit entravée de la part du pouvoir ni par d'habiles divisions d'arrondissement, ni par l'emploi de la candidature officielle, ni par des manœuvres faites à son détriment, si l'on doit veiller à ce qu'il n'emploie lui-même aucun moyen illicite de fraude ou de pression sur le corps électoral, il est non moins important que le député jouisse vis-à-vis de ses électeurs d'une grande indépendance, afin que lorsqu'il siège à la Chambre il perde de vue les intérêts exclusifs de sa circonscription pour penser à la France avant tout.

Or à cet égard, nous allons le démontrer, il y a un avantage marqué au profit du scrutin de liste sur le scrutin d'arrondissement.

Dans la théorie pure du système représentatif, les députés sont les représentants de toute la nation. Beaucoup de pays ont pris soin d'inscrire en toutes

lettres ce principe dans leur loi électorale et de lui donner la force d'un texte législatif (1).

Mais de la théorie à la mise en pratique il y a un abîme. Nul ne conteste qu'il serait désirable que nos députés, dans tous leurs travaux, dans toutes leurs discussions, ne soient animés que du désir de satisfaire l'intérêt général du pays, qui, ne l'oublions pas, ne se confond nullement avec la somme des intérêts particuliers additionnés de chaque région. Le bien commun, la prospérité de tous, tel doit être l'objectif d'un bon député.

En fait, cependant, en est-il ainsi ? Loin de nous la pensée de contester le bon vouloir de nos législateurs, mais ils sont hommes et de bonne foi ont une

(1) Citons l'*Espagne* : l'article 21 de la loi du 26 juin 1890 sur l'élection des députés aux Cortès, après avoir dit que les députés sont nommés par les électeurs d'un district ou d'un collège spécial, ajoute « une fois nommés et admis, ils représentent chacun » et tous la nation ».

La loi électorale de *Bulgarie* du 25 août 1882 s'exprime en termes analogues. Après avoir posé la règle que les députés sont élus par district au scrutin de liste, chaque district ayant à nommer un nombre de représentants égal à celui des arrondissements, l'article 91 ajoute : « Les députés représentent non seulement le » district qui les a élus mais le pays tout entier ».

La *constitution française de 1791* spécifiait aussi (titre III, section 3, art. 7) que : « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation tout entière. »

En sens inverse l'*Allemagne* en n'accordant le droit de parcours aux députés sur les chemins de fer qu'entre Berlin et leur circonscription semble les considérer comme représentant surtout leur région propre. Mais il ne faut pas oublier que l'Allemagne est un État fédératif.

tendance à confondre ce qu'ils croient être l'intérêt général avec cet intérêt lui-même. Représentants du pays tout entier, mais élus par les électeurs de telle ou telle région, ils s'intitulent, avec quelque bon sens, députés de tel ou tel département. Placés au centre d'une province, ils en connaissent surtout les coutumes, les besoins, les revendications et, concluant du particulier au général, ils se disent que cet intérêt qui les frappe doit être le même partout. On peut contester cette manière de penser (1), mais comme elle est inhérente à l'esprit humain, il est plus sage d'en tenir compte dans la pratique.

Mais si en fait le député se considère comme le représentant non exclusivement de la France entière mais surtout des électeurs qui l'ont élu, dont il est comme le mandataire et le porte-parole, il est certain qu'au point de vue de l'intérêt général le député de département issu du scrutin de liste est supérieur au député d'arrondissement élu au scrutin uninominal.

Le député d'arrondissement est l'élu d'un collège électoral très restreint ; il tient son mandat d'un nombre peu considérable d'électeurs et les liens qui

(1) Le 23 mars 1885, Mgr Freppel ayant dit : « Nous représentons » notre département. Je ne puis pas représenter le département » des Basses-Pyrénées que je ne connais pas et qui ne m'a donné » aucun mandat », M. Spuller répondait : « Vous représentez ici » la nation tout entière ». Il avait raison en théorie pure mais en fait le bon sens était du côté de l'Évêque d'Angers.

vont l'attacher à eux durant la législature seront d'autant plus étroits, plus gênants parfois, que les membres de son collège électoral seront moins nombreux. Écoutons à ce sujet M. de Marcère (1) :

« Le corps électoral d'une circonscription res-
» treinte songe principalement à lui et à ses affaires ;
» il perd un peu de vue les intérêts généraux du pays,
» Il donne une sorte de mandat privé, spécial aux
» intérêts locaux, à son député, qui, de son côté, par
» devoir et non sans préoccupation de l'élection pro-
» chaine, soigne avec prédilection les intérêts de ses
» mandants. On peut craindre que le représentant
» ait trop de choses à régler avec le pouvoir exécutif
» de qui dépendent les affaires qu'il traite, pour être
» un contrôleur incommode et pour contrarier la po-
» litique d'un ministère dont il a besoin. S'il a des
» complaisances que justifient à ses yeux ses devoirs
» envers ses commettants, le pouvoir ne peut que dé-
» sirer le retour dans les Assemblées d'un député aussi
» gouvernemental ou ministériel selon le langage des
» temps et de ce désir à l'assistance, il y a une pente
» où l'on glisse toujours (2). Il se fait ainsi, entre les

(1) Annexe n° 3240, séance du 22 juillet 1875. *Journal officiel*, p. 6777, col. 1.

(2) Ainsi, nous retrouvons à chaque pas un lien intime entre les mérites respectifs des deux scrutins. Un inconvénient en entraîne un autre. Ces lignes du rapport de M. de Marcère nous montrent, comment à raison de son caractère de scrutin de clocher, le scrutin uninominal nuit à l'indépendance de l'élu non seulement vis-à-vis de ses électeurs mais encore vis-à-vis du pouvoir. C'est un

» électeurs, l'élu et les ministres du pouvoir un
» échange de bons procédés dans lesquels, du pays,
» de ses intérêts généraux, de sa politique et de son
» avenir il est tenu moins de compte qu'il ne faut.
» Que ce régime dure quelque temps, le pouvoir
» sera sans contrôle, la députation sans autorité et le
» système représentatif sera redevenu une fiction ».

Nous avons tenu à reproduire tout au long ces lignes qui caractérisent à merveille le défaut du scrutin d'arrondissement ; c'est, on l'a dit souvent, un *scrutin de clocher*.

Nous n'insistons pas sur les sollicitations et les requêtes dont le député d'arrondissement va être journellement assiégé par des électeurs qui traitent leur mandataire en agent d'affaires plus qu'en représentant de la France. Il lui faut cependant s'occuper de ces demandes sous peine de se faire des ennemis et de compromettre sa réélection, d'autant plus que le collège où il est né « est tellement restreint que » les mécontentements y sont mortels (1) ».

Considérons seulement les préoccupations qui vont guider l'élu du scrutin uninominal en séance publique.

S'agit-il d'une réforme de haute portée, du réta-

argument de plus à ajouter à ceux des pages précédentes pour montrer l'infériorité du scrutin d'arrondissement sur le scrutin de liste en ce qui touche l'action gouvernementale sur les élections.

(1) Discours de Gambetta, 20 mai 1881.

blissement en 1885 du scrutin de liste, les intérêts de clocher vont venir se mettre en travers de la réforme, ou faire apporter à la tribune les doléances des départements dont la loi nouvelle va diminuer la députation ; on verra ces élus du scrutin uninominal revenir à la charge à plusieurs reprises, plaider la cause des Basses-Alpes ou des Hautes-Alpes jusqu'à ce qu'ils aient obtenu pour leur région une situation privilégiée (1).

De même, le scrutin uninominal est déplorable au point de vue financier ; en effet peu importe aux députés de détruire l'équilibre budgétaire ; il faut avant tout contenter leurs électeurs ; la grêle ou les orages ont-ils endommagé la récolte de quelques communes d'un arrondissement, le député de la région atteinte dépose une proposition de loi demandant à titre de secours une somme souvent considérable, au risque de transformer l'État en assureur universel et de tendre chaque jour davantage vers le socialisme d'État (2). Puis ce sont les chemins de fer

(1) Les Basses-Alpes et les Hautes-Alpes ont obtenu en 1885 3 députés au lieu de 2 auxquels ces départements avaient droit d'après les règles générales.

Si le scrutin de liste avait existé, les protestations des intéressés eussent été sans fondement, ces départements ne se trouvant atteints en 1885 que parce que jusque-là ils avaient joui d'une situation exceptionnelle due au nombre de leurs arrondissements, peu en rapport avec la population. Les réclamations que nous visons, bien qu'exercées au nom d'un département tout entier, n'étaient bien en fait que la conséquence du scrutin uninominal et de lui seul.

(2) Rien n'est instructif, à cet égard, comme de parcourir les pro-

locaux à obtenir pour sa région, les travaux intéressant son arrondissement pour lequel on demande des encouragements ; l'initiative des uns éveille le zèle des autres, on lutte de générosité aux frais des contribuables ; les ministres des finances ne peuvent endiguer ce torrent ; de là l'accroissement incessant des dépenses. A cet égard il serait utile d'imiter nos voisins d'Outre-Manche qui s'interdisent sagement toute initiative en matière de dépenses.

Le retour au scrutin de liste apporterait un remède très réel à ce regrettable état de choses.

En effet « le scrutin de liste soustrait l'élu à l'initiative par trop pressante de l'électeur (1) ». S'il est vrai que « l'indépendance est avant tout dans le ca-

positions de loi récemment déposées. Voir notamment, Documents parlementaires, Chambre session de 1894, annexes, n° 991 (demande de 100.000 fr. pour indemniser des marins qui ont subi des pertes d'agrès pendant une tempête); — n° 1022 (demande de 300.000 fr. pour venir en aide aux victimes de la grêle dans le département de l'Allier, notamment dans l'arrondissement de Gannat); — n° 1078 (demande de 300.000 fr. pour venir en aide aux victimes de la grêle dans les communes de l'arrondissement de Tarbes. Ces deux dernières propositions de loi, conséquences l'une de l'autre, sont absolument typiques. N'est-il pas naturel que ce soit l'initiative privée, la charité ou à son défaut le conseil général des départements intéressés qui intervienne plutôt que l'État ? La forme même de ces propositions, limitées à un arrondissement, confirment ce que nous disons. Le mal de l'initiative parlementaire en matière de dépenses subsiste avec le scrutin de liste mais il est atténué.

Voir aussi séances des 10 et 11 décembre 1894 à propos de la suppression proposée d'un certain nombre de tribunaux d'arrondissement.

(1) Discours de Gambetta, 20 mai 1881.

» ractère de l'élus (1) », elle est favorisée utilement par l'élasticité plus grande donnée au lien qui unit le député à ses électeurs. Il est plus facile de négliger les intérêts de clocher, ou du moins de ne pas leur donner le pas sur les intérêts généraux, lorsque cette négligence ou cet empressement moins grand sont sans influence capitale, vu l'étendue du corps électoral, sur la réélection du député. Aussi rien d'étonnant à ce que les Chambres issues du scrutin de liste se montrent plus soucieuses que les autres du bon ordre budgétaire, la loi de finances qui est l'œuvre principale du Parlement étant aussi celle qui se lie le plus intimement à l'intérêt général du pays. On sait de quelle manière l'Assemblée nationale, au lendemain de nos malheurs, sut faire régner l'ordre dans nos finances, tout en prenant les mesures nécessaires pour réparer nos pertes et payer notre lourd impôt de guerre. Il n'est pas inutile de rappeler que c'est la Chambre élue en 1885 au scrutin de liste qui mit un frein à l'envahissement graduel des crédits supplémentaires qui durait depuis plusieurs années et prépara les diverses mesures qui ont abouti depuis à la réalisation de l'unité budgétaire.

A notre époque, où l'on se plaint du régime parlementaire, de ses lenteurs, de ses inconvénients, de sa stérilité, il nous semble que le retour au scrutin de liste réaliserait un progrès réel en élargissant l'horizon politique de l'élus.

(1) Discours de M. Goblet, 19 mars 1885.

CHAPITRE V

DE QUELQUES AVANTAGES DU SCRUTIN DE LISTE : IL CRÉE
DE GRANDS COURANTS ET SEUL PEUT CONDUIRE A DES
RÉSULTATS VRAIMENT POLITIQUES.

Le scrutin de liste n'élargit pas seulement l'horizon politique de l'élu ; il détermine aussi dans le corps électoral les grands mouvements d'opinion nécessaires pour indiquer au gouvernement les désirs et les aspirations du pays. C'est un scrutin d'opinion publique.

Écoutons encore à ce sujet M. de Marcère :

« Si nous voulons, dit-il, rendre à la représentation nationale sa vraie fonction, il faut la soustraire
» à ces préoccupations secondaires des intérêts locaux. Dans les gouvernements d'opinion, l'intérêt
» public se concentre tantôt sur une question extérieure, tantôt sur une question législative de nature à modifier soit l'état civil, soit l'état économique du pays ; parfois, c'est un grand principe de
» liberté qui nous passionne, ou bien c'est la politique tout entière du gouvernement qui est mise en
» jeu, et c'est ainsi qu'à des époques périodiques, un
» large courant d'idées traverse le pays, soulève

» l'esprit public et le transporte dans les sphères supérieures d'un grand intérêt national. Le mode de scrutin individuel seconde mal ces mouvements d'opinion et ne peut leur faire produire des résultats utiles pour le gouvernement ».

Aussi le scrutin de liste est-il le seul qui permette de faire des élections ayant un caractère vraiment politique, ce qui est le but de toute élection :

Qu'une lutte s'établisse entre deux politiques, la politique modérée et la politique radicale par exemple ; le seul moyen de consulter utilement le pays et de voir laquelle de ces deux politiques y rencontre une majorité d'adeptes, c'est de faire les élections générales au scrutin de liste. Ce ne sera plus alors la petite guerre, ce système d'escarmouches et d'engagements partiels qui fait le fond du scrutin d'arrondissement, mais bien une véritable bataille ou du moins une série de combats décisifs (1). Par le procédé du scrutin de liste on pourra poser au corps électoral un petit nombre de questions nettes et im-

(1) Si les élections de 1885 n'ont pas donné une véritable majorité, c'est que le parti républicain uni et concentré pour lutter contre les monarchistes, comprenait des fractions disparates qui se désagrégèrent partiellement après la victoire. Des élections au scrutin de liste à notre époque, avec deux partis se plaçant l'un et l'autre sur le terrain constitutionnel sans que la forme du gouvernement soit mise en question, permettraient au contraire au pays de choisir entre la politique conservatrice et modérée et la politique radicale et socialiste, et de constituer une majorité homogène dans l'un ou l'autre de ces deux sens.

portantes sur lesquelles il lui sera plus aisé de répondre.

En vain les adversaires du scrutin de liste objectent-ils que « la nation française est très impressionnable. Cette vivacité d'impression, disent-ils, se manifeste nécessairement dans les élections : lorsque, sous l'empire d'une de ces impressions violentes, des élections ont lieu par scrutin nominal elles sont contenues, tempérées par les influences locales. Lorsque, au contraire, les élections se font au scrutin de liste, dans ces moments d'agitation il s'établit un courant irrésistible dont les élections se ressentent profondément ». (1)

Pourquoi endiguerait-on ce courant s'il est vraiment sincère ? On ne voit pas en effet en vertu de quel principe on empêcherait le suffrage universel de donner la majorité à qui il veut (2).

Nous ne jugeons pas plus exactes les raisons qu'on fait valoir pour dire qu'« un courant qui peut déterminer une élection par scrutin de liste ne cons-

(1) Discours de M. Marcel Barthe au Sénat, séance du 19 mai 1885.

(2) Nous nous plaçons sur le terrain actuel où le suffrage universel est admis sans limite. Il serait hors de sujet de discuter ici la question du suffrage universel et des moyens à employer pour en atténuer au besoin les inconvénients et les abus.

Il ne faut pas oublier d'ailleurs que l'existence du Sénat, avec son renouvellement par séries successives, serait une digue suffisante contre un courant purement momentané et irréfléchi du corps électoral.

» titue pas une politique ; c'est un mouvement con-
» fus, inconscient, sans vues d'avenir ; c'est, en un
» mot, un entraînement accidentel et momentané
» comme l'émotion qui l'a produit ». (1)

Répondons avec M. Bardoux : « si à certains jours,
» le scrutin de liste a produit telle nuance ou telle
» autre c'est qu'il répond précisément à l'opinion
» publique existante ».

Du moment qu'on admet le suffrage universel, on
est mal venu à se plaindre qu'il manque de vues
d'avenir, et l'on n'a qu'à lui fournir le moyen d'ex-
primer le plus clairement possible son opinion ; ce
moyen, c'est le scrutin de liste.

(1) Discours de M. Marcel Barthe au Sénat, séance du 19 mai 1885.

CHAPITRE VI

DE L'EXAMEN D'UNE OBJECTION FAITE AU SCRUTIN DE LISTE EN CE QUI TOUCHE LES RAPPORTS DES ÉLECTEURS MANDANTS AVEC LE DÉPUTÉ MANDATAIRE ; CE QU'IL EN FAUT PENSER. — DE LA QUESTION DES COMITÉS. — L'ÉLECTEUR DOIT-IL VOTER POUR UN CANDIDAT EN TANT QU'HOMME OU A RAISON DE SES OPINIONS .

Nous venons de faire ressortir une des différences profondes qui existent entre le scrutin de liste et le scrutin uninominal : avec le scrutin de liste on vote pour une idée, avec le scrutin uninominal on vote plutôt pour un homme.

Eh bien, nous objectent les partisans du scrutin d'arrondissement, cet aveu qui vous échappe, à savoir que l'électeur au scrutin de liste vote pour une idée, est votre propre condamnation. Cette conception est contraire aux principes du régime représentatif.

En effet quel est le caractère du député vis-à-vis des électeurs ?

Dans le langage courant on dit souvent que les liens qui les unissent sont ceux du mandat. C'est là une erreur ou du moins une expression impropre.

Il ne peut s'agir en tous cas du mandat tel que le définit le droit civil, et à supposer qu'il y eût mandat ce serait un mandat *sui generis*.

C'est ainsi que la constitution prohibe en termes formels le mandat impératif bien qu'il n'y ait, dans le caractère impératif donné au mandat, rien de contraire aux principes du Code. A la différence du mandat ordinaire, et contrairement à l'article 2003 du Code civil, le mandat du député ne finit pas par la révocation ; que demain la majorité absolue des inscrits d'une circonscription réclame librement la démission de son député, cette démarche sera absolument sans effet à moins que le député ne démissionne de lui-même (1). Enfin, si l'usage est que le député rende compte de son mandat, aucune loi ne l'y oblige et il peut s'y soustraire, tandis que le mandataire du Code civil, le mandataire de droit commun a l'obligation stricte et étroite de rendre compte.

(1) Un exemple courant de cette idée nous est fourni par les élections du Sénat. On sait que les sénateurs sont nommés pour 9 ans ; durant ce laps de temps assez long il peut arriver et il arrive que la majorité d'un département passe de droite à gauche et que la liste de droite ayant été élue tout entière au renouvellement triennal, un candidat républicain soit nommé dans une élection partielle, ou réciproquement. Il est évident que si à la date de cette élection partielle tous les sénateurs de ce département étaient soumis à réélection, ils seraient tous remplacés par des membres d'un autre parti. Néanmoins ils n'en conservent pas moins et très valablement leur mandat. Le même fait se produit avec le scrutin de liste lorsqu'une élection partielle vient montrer que la majorité du département s'est déplacée.

Nous considérerions assez volontiers le prétendu mandat de député comme une sorte de délégation faite par l'électeur à l'élu de sa part de souveraineté.

Délégation, hélas ! bien aléatoire, car quel est l'électeur qui, ayant nommé le député de son choix, ne le voit parfois émettre un vote qui lui déplaît, à titre exceptionnel il est vrai, mais dans une circonstance peut-être importante. L'électeur n'est pas à l'abri des fluctuations d'opinion de son élu ; seul le referendum permettrait au corps électoral de se prononcer dans chaque cas important et l'on sait les inconvénients et les difficultés pratiques de ce système.

Que l'électeur vote pour l'homme d'après ses qualités, comme cela a lieu dans le scrutin uninominal, ou qu'il choisisse le candidat d'après son programme, avec le scrutin de liste, il peut être déçu ; tel individu libéral dans la vie privée devient sectaire à l'occasion dans la vie publique, comme aussi les plus belles promesses des programmes sont oubliées après l'élection. En réalité l'électeur ne peut porter un jugement certain sur le candidat qu'autant que ce candidat est un député sortant ; il est possible alors d'examiner comment ce député a voté dans tel ou tel cas et de l'apprécier en connaissance de cause, et il serait désirable à ce point de vue que les votes des députés soient mieux connus et mieux suivis par le corps électoral (1).

(1) C'est ce qui fait que parfois on donne sa voix à un candidat

Mais, dira-t-on, s'il y a de la part de l'électeur plus qu'un mandat donné au député, s'il y a abandon au profit de ce dernier d'une part de la souveraineté de chaque citoyen, n'est-il pas encore plus nécessaire que l'électeur ne vote que pour des individus qu'il connaît, qu'il peut par suite apprécier suffisamment? Avec le scrutin d'arrondissement l'électeur pourra plus aisément se renseigner sur le candidat, avec le scrutin de liste il lui sera bien plus difficile, sinon impossible, de connaître tous les membres qui composent les diverses listes; dès lors le scrutin uninominal, au point de vue des principes du régime représentatif, est meilleur que son rival, et c'est une raison assez forte pour lui donner toute préférence.

Reprenons un instant ces griefs formulés contre le scrutin de liste et voyons ce qu'on peut y répondre.

« Le scrutin de liste, disent les partisans du scrutin uninominal, oblige les électeurs à voter pour des inconnus, à ce point que tout nom, fût-il celui d'un personnage décédé ou imaginaire, pourrait triompher ». (1)

Ils insistent aussi sur la difficulté qu'aura l'électeur avec le scrutin de liste de donner sa confiance

pour faire échouer l'autre. On vote alors plutôt *contre* le député sortant que *pour* son adversaire.

(1) Rapport de M. Bathie, *Journal officiel* du 31 mars 1873.

à une liste souvent longue de mandataires. Ce reproche, quelque peu dédaigneux pour l'intelligence des électeurs de la part de partisans du suffrage universel, pourrait à la rigueur avoir une apparence de raison dans des cas où, comme à Paris en 1885, il s'agit d'élire 38 députés. Le système que nous proposons, celui de la liste limitée à 6 noms, atténuerait entièrement cet inconvénient.

Reste l'objection que l'électeur ne connaîtra pas tous les candidats de la liste et que dès lors les élections se feront sans discernement. Répondons avec M. de Marcère : « Il faut que l'électeur connaisse le » candidat. Sans doute ! Mais qu'appelle-t-on con- » naître ? est-ce la personne physique, est-ce l'hom- » me politique ? Ce que l'électeur doit savoir de » l'homme qui sollicite ses suffrages, ce sont ses » opinions, ses tendances, ses idées générales, son » caractère, tout ce qui enfin se rapporte au mandat » et peut éclairer sur la manière dont il sera rempli. » Pense-t-on que les électeurs pour qui l'on déplore » l'aveuglement auquel les condamnerait le scrutin » de liste, seraient mieux servis par le mode du scrutin individuel ? La plupart, même dans une cir- » conscription restreinte n'auront jamais vu le can- » didat : ou s'ils l'ont vu, ils ne le connaissent pas » davantage ». (1)

(1) Ceci est surtout vrai pour les électeurs peu instruits, toujours

Nous estimons d'ailleurs qu'il n'est aucunement utile que l'électeur connaisse personnellement le candidat ; il peut être alors entraîné par le caractère aimable ou serviable, par l'influence personnelle de celui qui sollicite ses suffrages, et lui donner sa voix, quoique d'opinion adverse, au risque de trahir son parti.

L'électeur digne de ce nom, celui qui s'est formé une conviction politique par son éducation ou son expérience et non comme cela a lieu trop souvent par les articles de son unique journal, doit dans une élection, chercher avant tout à faire triompher son drapeau : s'il est modéré, qu'importe que le candidat radical soit une grande intelligence, un orateur éminent qui met son talent au service de la cause adverse ; quand même cet homme serait estimable, affable et connu de lui, l'électeur modéré doit lui préférer le candidat modéré, même d'une intelligence ordinaire, même inconnu de lui, et par cela seul que son programme est celui du parti modéré. Après tout, mieux vaut un député qui vote bien et parle peu qu'un orateur qui vote mal.

Et c'est précisément l'avantage du scrutin de liste de forcer les candidats à se ranger sous une bannière loyalement déployée, à l'ombre d'un program-

nombreux avec le suffrage universel. Dans les villes il peut arriver souvent que le député nommé dans la circonscription urbaine soit connu d'une grande partie des électeurs.

me clair et net. Sans doute dans une liste il y aura place pour des nuances d'une même opinion mais qui devront concorder sur les points principaux.

Ce n'est pas, il est vrai, nous le reconnaissons, le candidat qui dressera lui-même sa liste; il devra accepter une liste toute formée, mais n'est-il pas dans le même cas avec le scrutin uninominal, surtout depuis que la loi prohibant les candidatures multiples déclare nulle toute voix donnée à d'autres que ceux qui ont fait les déclarations requises. D'ailleurs, même abstraction faite des comités, dont nous allons parler, n'est-ce pas en pratique le candidat qui s'offre aux électeurs plutôt qu'il n'est choisi par eux. Si toute voix « indisciplinée » est perdue avec le scrutin de liste, il en est de même avec le scrutin uninominal.

L'influence exagérée des comités, se substituant aux électeurs pour désigner les candidats, n'est pas en effet spéciale au scrutin de liste; c'est un mal universel et quelque peu nécessaire; quand les comités sont formés des conseillers généraux et des maires du département l'inconvénient est atténué; il n'en est pas de même quand ils comprennent un trop grand nombre de membres sans mandat. Gambetta avait signalé cet écueil : « On a, disait-il, mis » à l'enchère des candidatures et il se trouve maintenant qu'il va surgir une industrie nouvelle, une

» industrie de placement électoral politico-financière dans certains arrondissements ». (1)

L'électeur n'a donc qu'un choix limité, qu'une liberté de préférence entre les divers candidats patronnés par les comités. Seulement, avec le scrutin de liste, il a un choix plus grand, il est en présence de programmes plus nets, et s'il est en face de députés sortants il peut, le tableau des votes émis par eux en main, se livrer en quelque sorte à un dosage et donner une leçon à celui qui a mal voté en rayant son nom de la liste.

L'argument tiré en faveur du scrutin uninominal de ce fait que l'électeur connaît mieux l'élus n'a donc pas de valeur, puisque l'on doit voter pour le député à raison de ses idées, non à raison de sa personne, le mandat législatif n'ayant pas le caractère d'un mandat ordinaire.

Nous ajoutons, et c'est là un point de vue qui a sa valeur, qu'avec le scrutin de liste la lutte électorale gagne en courtoisie. « Dans l'élection au scrutin de liste, la lutte est moins personnelle : ce sont plus encore des idées que des hommes qui sont en présence : la controverse électorale prend un ton plus élevé ; les mille passions qui entretiennent les rivalités locales ne sont pas au même degré mises en jeu, et la bataille perdue ou gagnée laisse après elle moins d'amertumes, moins de souvenirs cui-

(1) Séance du 20 mai 1881.

» sants et de haines : elle partage le pays, elle ne le
» divise pas ». (1)

C'est à ce même point de vue que Gambetta disait du scrutin de liste que c'est un « scrutin de paix sociale ».

Paix relative évidemment, mais il faut s'en contenter, à défaut de l'âge d'or rêvé par Fénelon dans la république idéale de Salente où il n'y aurait ni partis, ni politique, ni majorité, ni minorité, ni vainqueurs, ni vaincus.

Quant à cette idée que le scrutin de liste favorise les plébiscites, la dictature au profit d'un homme, d'un « remorqueur » dont le nom populaire inscrit en tête de la liste de chaque département fait passer ses partisans, elle est erronée en ce sens que la possibilité d'un pareil plébiscite tient non au mode de scrutin en lui-même mais à la latitude laissée aux candidats de se présenter dans plusieurs circonscriptions à la fois ; or, c'est une loi sur les candidatures multiples qui peut parer à ce danger, bien plus que le rétablissement du scrutin d'arrondissement (2).

(1) Rapport de M. de Marcère.

(2) En 1889, après le vote de la loi sur les candidatures multiples, le général Boulanger se présenta dans 80 cantons lors du renouvellement des conseils généraux. C'était pourtant un scrutin uninominal.

CHAPITRE VII

DE L'IMPORTANTE QUESTION DE LA REPRÉSENTATION DES
MINORITÉS ET DU POINT DE SAVOIR LEQUEL DES DEUX
SCRUTINS PEUT LE MIEUX ASSURER CETTE REPRÉSEN-
TATION.

Les élections, nous l'avons vu, sont une lutte qui, comme toutes les luttes, se termine par la victoire des uns et la défaite des autres. Or il peut arriver que ces derniers, quoique en minorité, aient réuni un chiffre de voix considérable, supérieur parfois à celui obtenu par les élus d'autres circonscriptions ou départements (1). Dès lors, une question se pose : est-il juste, est-il équitable de laisser la minorité sans représentation, et ne convient-il pas, par un procédé quelconque de lui assurer une représentation proportionnelle ?

Ce problème a préoccupé bien des esprits ; il a reçu des solutions multiples et donné naissance à des systèmes dont plusieurs ont été mis en pratique

(1) Aux élections de 1893, les 10.098 électeurs de droite de l'arrondissement de Parthenay sont restés sans représentation quoique l'élu n'ait obtenu que 10.464 voix soit une majorité de 366 voix. Tandis que 10.098 voix restaient ainsi perdues, on voyait l'élu de Barcelonnette ne réunir que 1.512 suffrages.

non sans succès ; les uns simples, les autres plus compliqués.

Nous allons exposer brièvement les principaux de ces systèmes ; nous rechercherons si, au moins pour les élections législatives, en France, la représentation des minorités est vraiment nécessaire ; nous montrerons enfin que le scrutin de liste, même non modifié, favorise notablement cette représentation et possède à cet égard sur le scrutin uninominal une supériorité marquée.

I

L'idée de la représentation des minorités est assez ancienne, mais, jusqu'en 1854 ses défenseurs ne sortirent guère de la période des tâtonnements. C'est en Danemark que, pour la première fois, la question passa du domaine théorique, dans lequel elle s'agitait jusqu'alors, dans celui de la pratique. Depuis bien des procédés ont été mis à l'épreuve avec plus ou moins de succès. En France toutefois, jamais la représentation des minorités n'a été tentée par l'application d'un quelconque de ces systèmes (1).

(1) Ce n'est pas cependant que des propositions en vue d'assurer cette représentation n'aient été souvent soutenues, mais elles n'ont jamais abouti. En 1885 (séance du 21 mars) M. Courmeaux ayant voulu faire ajouter à l'article 1^{er} du projet alors en discussion, rétablissant le scrutin de liste, ces mots : « avec représentation proportionnelle des majorités et des minorités », cet amendement fut

Ce qu'il importe de noter tout d'abord, c'est que, pour qu'un de ces systèmes soit appliqué, il faut nécessairement qu'il se combine avec le scrutin de liste. Avec le scrutin uninominal il est impossible en effet d'accorder une représentation à la minorité, car chaque collège n'élit qu'un député et il est clair qu'un siège unique ne saurait être fractionné. Si au contraire la circonscription a 3 députés à nommer, on conçoit que le parti qui obtient le tiers des voix ait un représentant, tandis que celui qui aura réuni les 2/3 des suffrages comptera 2 députés.

Donc, et c'est là pour lui un premier avantage tout à son honneur, le scrutin de liste et lui seul rend possible la représentation proportionnelle, dont le principe au contraire est inconciliable avec l'idée de scrutin uninominal.

Ceci dit, passons en revue les principaux systèmes proposés.

Le premier, imaginé et introduit en Danemark par le ministre Androe, est celui dit d'*ordre de préférence* ; depuis 1866 il s'applique uniquement à la Chambre haute. Cette Chambre comprend 66 membres, 12 nommés par le roi et 54 par des circonscriptions ayant à élire chacune de 5 à 6 représentants.

repoussé par la commission et rejeté au scrutin par 307 voix contre 58. Il n'est pas sans intérêt de rappeler que cette proposition coïncidait avec la renaissance du scrutin de liste qui seul rend possible une représentation quelconque des minorités, comme nous le montrerons plus loin.

Voici en quoi consiste ce système. Soit une circonscription ayant à élire 5 députés et comprenant 1000 électeurs, on appelle quotient électoral celui obtenu en divisant le nombre des électeurs par celui des députés ; dans l'espèce il est de 200. Chaque électeur porte sur son bulletin 5 noms, en suivant l'ordre de ses préférences ; au dépouillement on ne tient compte que du premier nom inscrit sur chaque bulletin ; dès qu'un candidat a ainsi obtenu 200 voix il est élu ; alors, sur les bulletins restant à dépouiller, quand le membre déjà élu est le premier on prend le second et ainsi de suite. S'il manque des élus et s'il n'en manque que deux au plus on se contente d'une majorité relative pourvu qu'elle soit égale à 101, sinon on reconsulte les bulletins en rayant les membres déjà nommés.

Le grave inconvénient de ce système est qu'un candidat porté sur 800 bulletins mais le cinquième sur tous, se verra préférer un candidat inscrit 200 fois seulement mais en tête de la liste.

Un autre système, beaucoup plus compliqué, imaginé par M. Baily, est celui dit de *réversibilité*. Il fait aussi intervenir l'idée de quotient électoral. Les électeurs ne disposent que d'une voix mais indiquent éventuellement un second nom ; lorsque les voix obtenues par le candidat désigné le premier dépassent le quotient électoral, il est élu et les voix qu'il obtient en plus sont reportées sur le candidat

désigné en second. De même si un candidat a moins que le quotient électoral, il peut reverser ses voix insuffisantes à un autre candidat. Ce système prête à l'arbitraire.

Plus simple est le système dit des *listes concurrentes* imaginé par Victor Considérant et développé par M. Borely. Soit 10 députés à élire ; chaque parti compose sa liste désignée par une lettre A, B, C, etc. ; les électeurs indiquent d'abord la liste qu'ils préfèrent en la désignant par sa lettre puis inscrivent par ordre de préférence les membres de cette liste mais en en choisissant 5 seulement. Si la liste A obtient 24.000 voix, la liste B 18.000 et la liste C 12.000, le parti A aura 4 députés, le parti B, 3, le parti C, 2 ; ces 4, 3 et 2 députés seront ceux qui sur les listes particulières A, B et C auront obtenu la majorité. En pratique il y a des difficultés, notamment si le nombre des députés à élire est restreint et celui des listes assez élevé.

Le système qui semble prévaloir en pratique est celui du *vote limité* : le principe est que les électeurs ne votent que pour un nombre de députés inférieur à celui à élire. Soit 3 députés à élire et 60.000 électeurs : 40.000 whigs, 20.000 tories ; les 40.000 whigs n'auront que 2 députés et les tories feront passer un de leurs deux candidats ; pour que les tories n'aient point de député il faudrait que les whigs très bien disciplinés répartissent leurs 80.000 voix entre

3 candidats ; d'ailleurs, même avec ce système, la minorité n'est absolument sûre d'être représentée que si elle a les $\frac{2}{5}$ des voix ; même alors elle peut succomber si elle se divise et que la majorité se scinde artificiellement. Néanmoins les résultats sont en général assez bons.

C'est le système qui fut momentanément en vigueur en *Angleterre* de 1867 à 1884 (1), et au *Brésil* de 1875 à 1881 (2) ; il est pratiqué actuellement

(1) Le législateur anglais voulut, en 1867, saisir l'occasion que lui offrait la modification de la loi électorale pour faire l'essai de ce nouveau système. On ne changea pas les circonscriptions préexistantes, mais on décida que, dans les comtés ou dans les bourgs ayant droit à 2 représentants, chaque électeur continuerait à voter pour les deux candidats, tandis que dans les circonscriptions ayant 3 membres à nommer l'électeur ne pourrait également voter que pour 2 candidats. Dans la cité de Londres qui avait à nommer 4 députés chaque bulletin de vote ne devait contenir que 3 noms. C'était la clause dite des minorités. En 1875 lors de la discussion de la loi électorale française il fut fait allusion à ce système par M. Dufaure (*Journal officiel*, 12 novembre 1875, page 9233, col. 1). Depuis 1884 cette clause a disparu avec l'adoption du scrutin uninominal qui la rendait désormais inapplicable. Chacun des comtés ayant à nommer plus d'un représentant est divisé en circonscriptions dont le nombre égale celui des membres à élire. Il en est de même pour les bourgs sauf quelques exceptions (voir ci-dessus, page 80.)

(2) Au Brésil, l'élection des députés était au début provinciale et avait lieu au scrutin de liste, mais en 1855 on établit les districts électoraux élisant un seul député et en 1860 les districts élisant 3 députés. En 1875, après de longs débats sur le scrutin de liste et le scrutin uninominal, on était revenu au scrutin de liste et au vote limité, par respect pour le principe de la représentation proportionnelle. Désormais (loi du 9 janvier 1881, art. 17, § 3) l'élection des députés se fera par districts électoraux au vote uninominal.

en *Espagne* ; l'article 22 de la loi du 26 juin 1890 sur l'élection des députés aux Cortès décide que « si » le district doit nommer un député, chaque électeur ne peut donner valablement son vote à plus » d'une personne ; s'il doit en nommer plusieurs, » chaque électeur n'a le droit de voter que pour un » nombre de candidats inférieur de un, de deux ou » de trois au nombre de députés à élire suivant » que ce nombre est de deux à quatre, de plus de » quatre, de plus de huit ».

C'est en *Suisse* que la question de la représentation proportionnelle est le plus à l'ordre du jour ; plusieurs constitutions cantonales se sont contentées de poser le principe ; c'est ainsi que la constitution du *Tessin* en date du 2 juillet 1892 proclame le scrutin de liste et le principe du vote proportionnel.

Dans le canton de *Neuchâtel*, la loi récente du 28 octobre 1891 consacre aussi le scrutin de liste et introduit le principe de la représentation proportionnelle en s'arrêtant au système de la concurrence des listes.

Enfin le principe de la représentation proportionnelle a été, plus récemment encore, inauguré et mis en pratique dans le canton de *Genève*, à nos portes mêmes. Une loi du 3 septembre 1892 a posé des règles nouvelles et toutes spéciales.

Le pouvoir législatif, à *Genève*, est exercé par un *grand conseil* composé de députés élus par des collè-

ges d'arrondissement, proportionnellement à la population. Jusqu'alors les radicaux et les conservateurs étant presque d'égale force et la représentation des minorités n'étant pas organisée, il pouvait arriver et il arrivait en fait que l'un des deux partis n'ayant qu'une faible majorité dans chacun des trois collèges d'arrondissement (1) obtint cependant la totalité des sièges. C'est pour parer à cet inconvénient que l'article 37 de la constitution fut modifié par la loi constitutionnelle du 6 juillet 1892 qui dispose que « l'élection des membres du grand conseil » a lieu au scrutin de liste d'après le principe de la « représentation proportionnelle ». C'est le développement de ce principe qui fait l'objet de la loi du 3 septembre 1892.

Il y a des *listes officielles* de candidats dressées dans des conditions assez analogues au système belge. L'électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire. Les suffrages donnés aux candidats comptent individuellement à ces candidats ainsi qu'à la liste officielle sur laquelle ils figurent. Si l'électeur modifie une liste officielle ou la laisse incomplète, sont comptés à la liste qu'il a choisie, mais seulement à titre de suffrage de liste pour le calcul de la répartition proportionnelle : 1° les noms rayés ou laissés en blanc ; 2° les suffrages donnés à des can-

(1) Ces 3 collèges comprennent : 1° la ville de Genève ; 2° la rive gauche du lac Léman ; 3° la rive droite du lac Léman.

didats non inscrits sur les listes officielles ; 3^o les suffrages répétés sur le même nom.

On établit le chiffre électoral de chaque liste en faisant l'addition de tous les suffrages nominatifs ou de liste qu'elle a obtenus. La somme de tous les suffrages obtenus par les différentes listes divisée par le nombre des députés à élire constitue le quotient électoral. Chaque liste obtient autant de représentants que son chiffre électoral renferme de fois ledit quotient.

Si le calcul de répartition laisse la députation incomplète, les députés restant à élire sont attribués aux listes ayant les plus fortes fractions.

Lorsque le nombre des députés auquel chaque groupe a droit est connu, les candidats de ce groupe qui ont réuni le plus grand nombre de suffrages sont proclamés élus. Ce système, assez voisin de celui des listes concurrentes, nous paraît un des meilleurs qui ait été imaginé.

Enfin, mentionnons en terminant cet exposé des principaux procédés de représentation proportionnelle, le système du *vote cumulatif* pratiqué dans l'État de l'Illinois aux États-Unis. Soit 3 députés à élire, l'électeur peut voter 3 fois pour le même candidat, accumuler sur un même nom son triple droit de vote ; si l'on suppose en présence 40.000 démocrates et 20.000 républicains, ces derniers en accumulant leurs 60.000 voix sur le même nom obtien-

dront un siège sur trois. Ce système ne protège les minorités que si elles ont déjà une force numérique assez grande et nécessite une discipline très étroite qui en pratique le rendra le plus souvent inefficace.

On le voit, les solutions proposées au problème de la représentation des minorités sont assez variées, mais se heurtent assez souvent à des difficultés pratiques ; toutes exigent d'ailleurs, nous le répétons, la coexistence du scrutin de liste puisqu'ils se fondent sur une répartition d'une *série* de sièges entre les partis et que cette répartition n'est possible qu'autant qu'il y a à élire *plusieurs* députés *simultanément*.

II

Y aurait-il vraiment intérêt en fait à acclimater un de ces systèmes en France, en ce qui touche l'élection des députés ? Contrairement à une opinion assez en faveur aujourd'hui, nous ne le pensons pas ; en théorie, la représentation des minorités devrait être assurée, semble-t-il, mais, si l'on examine les faits, le côté pratique, on verra, nous l'allons démontrer, que cette représentation, en ce qui regarde la Chambre des députés et l'état actuel des partis en France, est inutile ou du moins n'aboutirait à aucun résultat sérieux.

Là où cette représentation s'impose, c'est surtout dans les pays de territoire restreint, où le nombre

des collèges électoraux est minime. Rien d'étonnant dès lors à ce que ce soit la Suisse, avec ses cantons peu étendus, qui ait senti davantage le besoin d'une réforme en ce sens. Les États-Unis, état fédératif comme la Suisse, ont éprouvé la même nécessité. En effet lorsque le nombre des collèges est restreint, comme nous le montrions à Genève, il arrivera souvent que le parti qui a la majorité l'emporte, à un nombre de voix plus ou moins fort, à la fois dans tous les collèges, en sorte que la minorité soit écrasée, anéantie, ne puisse même se faire entendre.

A cet égard nous serions très partisans de la représentation des minorités dans les élections municipales. En effet la règle générale étant l'unité de collège (1), la liste de la majorité passera tout entière et obtiendra la totalité des sièges. Il serait équitable dans une commune ayant droit par exemple à 21 conseillers et où la minorité représenterait le tiers des électeurs de lui attribuer 7 sièges. Un sys-

(1) L'article 11 de la loi du 5 avril 1884 pose ce principe : L'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune. Il y apporte il est vrai des exceptions en autorisant des sectionnements pour les communes composées d'agglomérations distinctes ou pour celles dont la population dépasse 10.000 habitants. Même au cas de sectionnement, le nombre des circonscriptions étant fort restreint, la nécessité d'assurer la représentation des minorités subsiste, d'autant plus qu'il s'agit souvent de villes importantes, au budget considérable. Trop souvent, avec le système actuel, la minorité arrive à ne posséder aucun conseiller et à ne pouvoir même faire entendre sa voix et ses protestations.

tème analogue à celui du canton de Genève pourrait être expérimenté avec avantage (1).

Sans doute la majorité n'en serait pas moins maîtresse de la situation, une décision ne pouvant être prise pour un tiers ou pour un quart ; mais ce serait un vrai progrès que la minorité ait voix au chapitre, puisse dans les délibérations faire entendre ses protestations et, si elle a une certaine importance, forcer la majorité à compter avec elle.

Mais à l'égard des élections législatives la question ne se pose plus dans les mêmes termes. Avec une assemblée de 500 membres et plus, élus dans un nombre de collèges considérable, il faudrait des circonstances bien extraordinaires pour que le parti qui a la majorité dans le pays l'emporte dans la totalité des circonscriptions. En France notamment, pays unitaire, mais dont la population a des idées politiques diverses suivant la latitude, quel que soit le système adopté, scrutin d'arrondissement avec ses 560 circonscriptions, scrutin de liste pur avec ses 86 collèges, scrutin de liste tempéré tel que nous le

(1) L'équité exigerait aussi qu'à la Chambre, la commission du budget fût composée de membres de toutes les fractions politiques de l'assemblée. Néanmoins depuis quelques années la minorité en est systématiquement exclue. La nomination en séance publique de la commission d'enquête du Panama avait, malgré des résistances, amené la représentation proportionnelle de tous les partis ; un procédé analogue assurerait facilement la présence de membres de la minorité au sein de la commission du budget.

proposons avec ses 120 divisions, il y aura toujours place dans certaines régions pour la minorité ; qu'importe après cela qu'elle n'obtienne pas de représentation spéciale dans chaque département, si dans l'ensemble du pays et par un système de compensation, elle arrive en fin de compte à obtenir le même nombre de sièges au Parlement par l'un ou l'autre procédé.

Après tout, les lois sont l'œuvre de la majorité et la minorité, fût-elle considérable et unie, n'en restera pas moins la minorité ; des mesures votées à quelques voix de majorité (1) n'en sont pas moins

(1) Ce qui est profondément regrettable c'est qu'avec les absentions, des lois arrivent à être votées par 240, 270 députés sur 581, ces députés ne représentant pas, bien souvent la majorité du corps électoral ; cela est surtout vrai avec le scrutin d'arrondissement ; si l'électeur de Barcelonnette est membre de la majorité sa voix représentera moins d'électeurs que celle d'un membre de la minorité ayant obtenu 9.000 suffrages. A cet égard il serait utile que pour les mesures graves, les lois importantes, on exige la majorité absolue des députés, soit 291 dans notre législature. Rappelons par exemple qu'on a vu telle invalidation réunir après pointage, 216 voix pour et 208 voix contre, elle n'était donc l'œuvre que d'une minorité (séance du 19 décembre 1893). Dans les votes qui amènent si fréquemment les chutes de ministères, c'est aussi le plus souvent une minorité qui contribue à cette chute ; à la dernière crise ministérielle 263 voix seulement, 28 de moins que la majorité de la Chambre, étaient contre le ministère (14 janvier 1895). Si l'on décidait qu'un ministère ne sera considéré comme mis sérieusement en minorité et obligé de démissionner qu'autant que la moitié plus un du chiffre total des députés (soit 291 dans la Chambre actuelle) s'est prononcée contre lui, on éviterait ces crises réitérées qui fournissent des arguments aux adversaires du régime parlementaire et sont regrettables à tous égards.

appliquées dans tout le pays ; que la minorité obtienne une représentation proportionnelle ou moins que cette représentation, ce qui a toujours eu lieu dans les dernières législatures, le résultat est donc absolument le même (1). L'important, c'est que la minorité compte un nombre de représentants suffisant pour faire entendre sa voix, et l'on peut dire qu'avec les deux scrutins, ce résultat est, en fait, obtenu en France pour la Chambre des députés.

III

Mais, toutefois, nous estimons qu'à certains égards, le scrutin de liste par lui-même est plus équitable et favorise davantage la représentation des minorités, abstraction faite de tout système tendant spécialement à ce but.

Cela semble à première vue paradoxal. En effet plus le nombre des circonscriptions est élevé, plus la minorité, semble-t-il, a de chances de succès partiels ; or le scrutin uninominal tel qu'il existe établit un nombre considérable de circonscriptions. Si l'on

(1) Les statistiques ont démontré toutefois que c'est en 1885 avec le scrutin de liste que la minorité a obtenu le nombre de sièges le plus élevé, quoique inférieur encore à celui auquel elle aurait eu droit. Mais alors même que la droite aurait obtenu 262 sièges au lieu de 200 et les républicains 322 seulement au lieu de 384, elle aurait été aussi impuissante à s'opposer au vote des lois qui lui déplaisaient.

Nous vivons en effet sous le régime des majorités.

veut que la minorité soit représentée dans chaque département, nous l'avouons, le scrutin uninominal est préférable. C'est ainsi que dans la Chambre actuelle la minorité conservatrice ou ralliée compte des sièges éparpillés un peu partout, bien que plus nombreux dans l'ouest. A une époque où la droite comptait 175 membres cette répartition était encore plus variée, mais en même temps, dans les départements considérés comme des citadelles conservatrices, les républicains obtenaient toujours un ou deux représentants.

Ce fut même en 1885 un des grands arguments invoqués contre le scrutin de liste qui excluerait d'un certain nombre de départements tout député républicain ; on oubliait que la réciproque était vraie et que tout en cette matière se fait par compensation. Soit 2 départements nommant chacun 11 députés ; le premier compte 8 députés de gauche et 3 de droite, le second 3 de gauche et 8 de droite ; substituons le scrutin de liste au scrutin uninominal, le premier département élira la liste de gauche, le second la liste de droite, chacun d'eux sera unifié mais le résultat final sera le même ; la France étant unitaire il faut s'attacher au résultat d'ensemble et non au résultat individuel de chaque département.

Il n'est pas cependant impossible, et le fait s'est produit en 1885, que là où les deux partis en présence dis-

posent de forces presque égales, ils obtiennent même par le scrutin de liste chacun la moitié des sièges ou du moins fassent passer chacun certains de leurs candidats, soit dès le premier tour (1), soit au second tour, la campagne du scrutin de ballottage ayant suffi à déplacer quelques centaines de voix dans un sens ou dans l'autre (2).

(1) Le fait s'est produit en 1885 dans la Sarthe ; au premier tour 5 députés sur 7 furent élus, dont 4 de gauche et 1 de droite ; les 4 républicains obtenant 54.337, 54.128, 53.905 et 53.859, le candidat conservateur réunissant 54.209 suffrages ; les autres candidats se suivaient de près, les membres des deux listes étant souvent confondus et celui qui arrivait le dernier avait 52.150 voix soit moins de 2.200 d'écart avec le 1^{er} élu. Au ballottage la droite obtint les 2 derniers sièges.

La Sarthe est d'ailleurs remarquable en ce que, depuis 1877, les 2 partis ont gardé avec les deux modes de scrutin des positions sensiblement égales, comme le montre ce tableau.

	1877	1881	1885	1889	1893
Députés de droite	3	2	3	4	3
Députés de gauche	3	4	4	2	3
Total	<u>6</u>	<u>6</u>	<u>7</u>	<u>6</u>	<u>6</u>

Le fait est assez rare pour être cité.

Dans la Charente-Inférieure, après un premier tour sans résultat, les 2 listes restées en présence arrivèrent avec un nombre presque égal de voix variant de 62.583 à 61.043 ; sur les 7 sièges du département, 5 échurent à la droite, 2 aux républicains.

Dans le Lot-et-Garonne, au premier tour 3 députés sur 5 furent élus dont 2 républicains et 1 conservateur. Dans l'Orne, au premier tour, 2 députés sur 6 furent élus, un de droite, un de gauche.

(2) Dans la Haute-Garonne en 1885 2 membres de la droite furent élus au premier tour, mais les 5 sièges restant à pourvoir échurent au second tour à des républicains.

Le même fait se produisit dans la Somme.

Dans l'Eure, au premier tour, la liste de droite avait passé tout entière sauf un nom, au ballottage le siège resté ainsi disponible

Mais il est certain que ces résultats très heureux ne sont qu'une exception et ne peuvent se produire que dans un nombre de cas restreint. Le plus souvent la minorité, même serrant de près la majorité, n'obtiendra aucun siège et c'est la liste complète de la même nuance qui triomphera (1).

C'est donc le système de compensation qui dans l'ensemble de la France permettra seul la représentation des minorités, la liste de cette minorité passant tout entière dans certains départements.

On peut nous objecter : ce système de compensation implique que sur les 86 départements il y en aura un certain nombre où le parti en minorité dans le pays fera passer sa liste ; mais, si le parti au pou-

fut acquis aux républicains qui obtinrent ainsi un représentant dans ce département.

(1) En 1885, la liste républicaine passa tout entière dans la Dordogne réunissant de 61.812 à 60.744 et la liste de droite échoua quoique réunissant de 58.591 à 57.191. De même dans l'Ille-et-Vilaine. Réciproquement dans l'Indre la droite obtint tous les sièges avec 35.721 à 35.170 voix quoique ne distançant la gauche que de peu ; les républicains obtenant de 33.670 à 33.048. De même dans la Vienne.

Ces exemples montrent bien que le système de compensation d'un département à l'autre amène des résultats presque égaux à ceux du scrutin d'arrondissement ou même de la représentation proportionnelle. En somme dans ces 4 départements la droite obtint 10 sièges en 1885 et la gauche 17 sièges. En 1889 dans ces mêmes départements la droite eut 17 sièges et la gauche 10 ; il est vrai que dans l'Ille-et-Vilaine la majorité s'était déplacée. En 1885 en appliquant la représentation proportionnelle la droite aurait eu droit à 13 sièges et la gauche à 14. Ces résultats sont donc suffisamment concordants.

voir était en force égale partout, la minorité serait partout vaincue avec le scrutin de liste, tandis que, même en pareille hypothèse, elle trouverait toujours avec le scrutin uninominal quelques circonscriptions où se réfugier.

Nous répondons qu'en admettant que dans les 86 départements la majorité fût acquise au même parti, ce qui est assez improbable, il est à supposer que ce parti si populaire le serait uniformément et dans toutes les circonscriptions ou bien que les exceptions seraient en nombre restreint et insuffisant (1).

Mais, dira-t-on, n'est-il pas équitable, abstraction faite de considérations politiques, que chaque arrondissement soit représenté à part. Voilà un département de 4 arrondissements dont trois agricoles et un manufacturier ; n'est-il pas utile que les intérêts manufacturiers, quoiqu'en minorité dans le département, soient représentés dans l'arrondissement où ils prévalent par un député spécial ? Or cela n'est possible qu'avec le scrutin uninominal.

A cela nous faisons remarquer que s'il s'agit de représenter en général l'intérêt manufacturier, ou

(1) En 1889 la majorité étant passée de gauche à droite dans l'Ille-et-Vilaine les républicains perdirent tous leurs sièges comme s'il y avait eu scrutin de liste. La gauche devenue minorité fut donc aussi peu protégée par le scrutin uninominal avec ses 8 circonscriptions qu'elle l'eût été avec le scrutin de liste. Le scrutin uninominal peut donc à l'occasion conduire lui aussi à l'écrasement des minorités.

l'intérêt industriel ou l'intérêt agricole, le système de compensation s'établira comme au point de vue politique ; l'intérêt manufacturier non représenté, avec le scrutin de liste, dans le département en question, le sera ailleurs (1).

S'il s'agit de représenter spécialement l'intérêt agricole ou industriel de tel département, il nous semble que ce n'est pas là le rôle d'une assemblée nationale ; le Parlement ne devrait traiter que les questions d'ensemble, des mesures libérales de décentralisation attribuant aux assemblées locales un pouvoir plus grand qu'aujourd'hui. Nous retombons alors dans le péril précédemment signalé, l'influence excessive des questions de clocher sur le député issu du scrutin uninominal.

Nous tenons du reste à faire observer que l'adoption du système par nous préconisé, en portant à 120 au lieu de 86 le nombre des circonscriptions, donnerait suffisamment satisfaction aux partisans du scrutin uninominal, le nombre plus élevé des sièges offrant en un sens plus de garantie aux minorités.

D'ailleurs si nous estimons, dans l'état actuel des partis, le scrutin de liste, surtout amendé par notre

(1) Du reste, en 1885 dans la composition des listes départementales, on s'efforça de part et d'autre de faire figurer les noms de représentants des intérêts distincts des divers arrondissements. Cette précaution n'est même pas nécessaire, comme nous le disons plus haut ; en fait elle a été prise.

système, suffisant par lui-même pour sauvegarder les minorités, il va sans dire qu'on y pourrait ajouter à l'heure voulue un système de représentation proportionnelle; le scrutin de liste est le terrain propice pour y faire croître un des systèmes précédemment étudiés, systèmes inconciliables au contraire avec le scrutin uninominal.

Si le scrutin de liste est le seul qui permette l'emploi de ces systèmes, c'est aussi (et à ce point de vue il assure par lui-même mieux que son concurrent la représentation des minorités), celui qui permet le mieux aux différents partis de se compter, d'atteindre le maximum de leur effectif.

« Le scrutin de liste, disait en 1881 (séance du 20 mai) M. Bardoux, a pour effet de concentrer les forces que le « scrutin uninominal éparpille et dé- » sagrège ».

Dans telle région la lutte est inutile; avec le scrutin d'arrondissement, la minorité se sachant d'avance battue, ne tente même pas la bataille, un candidat isolé se mettant moins volontiers sur les rangs dans des conditions si défavorables; avec le scrutin de liste, ce n'est plus une série d'escarmouches, c'est un grand combat; la minorité, même réduite à une poignée d'hommes, tient à s'affirmer; une liste de gens de bonne volonté se forme dans le département; ces grands courants dont nous parlions plus haut font sortir de leur apathie les découragés et les indiffé-

rents, et la minorité se compte sur toute l'étendue du pays.

En 1885, grâce au scrutin de liste, la minorité s'est ainsi affirmée dans la presque totalité des départements; dans des régions comme la Haute-Savoie où avec le scrutin d'arrondissement la droite ne présente même pas de candidat (1) elle a pu réunir des minorités très respectables de 22.000 voix et plus sur 77.000 inscrits. Eh bien, cette manifestation universelle des opinions, que seul avec ses grands courants le scrutin de liste rend possible, est déjà, à lui seul, une force relative pour la minorité; les voix ainsi obtenues sur tout le territoire s'additionnent et forment un total instructif, un avertissement pour la majorité.

Avec le scrutin uninominal, au contraire, la minorité ou s'abstient, ou vote pour un candidat d'opinion adverse mais moins éloigné de ses idées que son concurrent (car c'est surtout avec le scrutin uninominal qu'on est entraîné à voter non pas « pour » un homme mais en fait « contre » le candidat qui déplaît au profit de l'autre); les statistiques dès lors se trouvent faussées.

(1) En 1893 aucun candidat de droite ne s'est présenté dans la Haute-Savoie.

CHAPITRE VIII

DE L'INCONVÉNIENT SPÉCIAL DU SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT EN CE QU'IL FACILITE L'ABSTENTION. — CAS OU L'ÉLU ÉTAIT CANDIDAT UNIQUE, CE QUI EST PLUS FRÉQUENT AVEC LE SCRUTIN UNINOMINAL QU'AVEC LE SCRUTIN DE LISTE. — CONSÉQUENCES FACHEUSES QUI EN RÉSULTENT.

Une circonstance inhérente au scrutin uninominal tend en effet fatalement à favoriser l'abstention et à fausser très souvent le sens et la portée des élections.

Lorsque, comme en 1885, les partis présentent presque partout des listes, les voix qu'ils recueillent ont une signification claire et simple ; la statistique peut additionner sans crainte les voix de droite et les voix de gauche parce que, la lutte ayant eu lieu partout, les électeurs ont dû se ranger dans un camp ou dans l'autre, en connaissance de cause et comme nécessairement. A ce point de vue les élections au scrutin de liste ont une haute portée politique.

Avec le scrutin d'arrondissement, il n'en est plus de même, parce que le côté politique est trop souvent balancé par un élément étranger, l'influence

personnelle, la situation de fait d'un homme qui a rendu des services locaux à son arrondissement ou qui, par sa fortune, ses attaches, occupe dans sa circonscription une place prépondérante. Pour peu qu'un individu ait acquis de cette façon, dans une circonscription, une de ces situations qu'on peut qualifier d'inattaquables, il arrivera qu'aucun adversaire n'osera se mesurer à lui et que, candidat unique, il passera, non seulement sans difficulté, ce qui est évident, mais encore avec un nombre de voix plus considérable que celui qu'il aurait obtenu ayant un adversaire.

En effet, parmi les électeurs il en est un grand nombre aux convictions inébranlables qui en présence de ce candidat unique de l'opinion adverse ne pourront que s'abstenir, puisque, avec la loi sur les candidatures multiples, le bulletin qu'ils déposeraient au nom d'une autre personne qui n'a pas fait sa déclaration serait nul et non avenu. Mais il y a aussi la troupe flottante et hésitante de ceux dont l'opinion n'est pas nettement définie ; lorsqu'il y a une lutte électorale, c'est à la conquête de cet élément mobile que chacun des concurrents s'emploie, dans les réunions publiques, par ses proclamations et ses discours ; mais s'il n'y a qu'un seul candidat, cette masse ira grossir de ses voix le chiffre des suffrages de ce candidat et ne s'abstiendra qu'en partie. De là des sources d'erreur pour le statisticien.

Cela est si vrai qu'il suffit d'examiner les circonscriptions où il y a un candidat unique pour voir que presque toujours l'élu y obtient un chiffre de voix très supérieur à celui qu'il aurait en présence d'un adversaire (1).

Le nombre de ces circonscriptions à candidat unique et où la lutte politique ne présente aucun intérêt va en grandissant ; de 35 en 1889 il s'est élevé à 78

(1) Si nous prenons le département de la Mayenne nous y voyons qu'aux élections de 1889 il y avait partout 2 concurrents ; en 1893 dans la 2^e circonscription de Mayenne il n'y eut qu'un candidat ; le progrès des républicains a semblé plus considérable dans cette circonscription que dans les autres à raison de ce seul fait que l'élu était sans concurrent. Dans la 1^{re} circonscription de Laval la proportion des voix républicaines par rapport aux inscrits passe de 28 0/0 en 1889, à 35 0/0 en 1893, soit un progrès de 7 0/0 ; dans la 1^{re} circonscription de Mayenne ce progrès est de 9 0/0 (38 0/0 en 1889, 47 0/0 en 1893), à Château-Gontier il est de 7 0/0 (29 0/0 en 1889, 36 0/0 en 1893). Dans la 2^e de Mayenne le progrès paraît beaucoup plus fort et atteint 17 0/0 (40 0/0 en 1889, 57 0/0 en 1893).

Mais voici qui est plus significatif ; dans ce même département de la Mayenne où, on le voit, les républicains ont partout progressé en 1893, il se trouve que le député de droite de la 2^e circonscription de Laval qui en présence d'un concurrent républicain n'obtenait en 1892 que 43 0/0 des inscrits, se trouve en 1893 seul candidat et réunit 53 0/0 des inscrits. Donc tandis que la droite perd du terrain dans tout le département, elle semble en gagner dans cette circonscription. La présence d'un candidat unique a donc, comme nous le disions, pour résultat de fausser les résultats politiques des élections.

Le tableau suivant montre le même phénomène dans la Sarthe où à la Flèche et St-Calais les républicains étaient sans concurrent en 1893 ; leurs progrès paraissent plus grands dans ces deux circonscriptions mais ce n'est qu'une apparence et la conséquence de l'absence de lutte qui attire au candidat unique tous les hési-

en 1893 (1), pour peu que cette tendance continue, c'est la mort du régime parlementaire ; en 1893, 13 0/0 des députés ont passé sans concurrent ; on

tants et grossit d'une façon factice le chiffre de ses voix. En 1889 il y avait eu 2 concurrents dans toutes ces circonscriptions :

	Proportion des voix républicaines par rapport aux inscrits, 1889.	Proportion des voix républicaines par rapport aux inscrits, 1893.	Progrès des républicains
1 ^{re} circ. du Mans	35 0/0	38 0/0	3 0/0
2 ^e — du Mans	32 0/0	36 0/0	4 0/0
1 ^{re} — de Mamers	35 0/0	37 0/0	2 0/0
La Flèche	45 0/0	54 0/0	9 0/0
St-Calais	47 0/0	61 0/0	14 0/0

Nous ne citons pas la 2^e circonscription de Mamers où en 1889 il n'y eut pas de candidat républicain. Nous estimons que ce tableau montre d'une façon frappante les inconvénients qui résultent au point de vue des statistiques du scrutin uninominal ; là où il n'y a qu'un candidat unique, les résultats sont absolument faussés. Il est certain que si en 1893 les candidats républicains de La Flèche et St-Calais avaient eu un concurrent, ce concurrent leur aurait enlevé des voix et leurs progrès par rapport à 1889 eussent été similaires à ceux de leurs collègues du reste du département.

Ces exemples pourraient être multipliés.

(1) Dans 78 circonscriptions il n'y a eu qu'un candidat, dans 11 autres il y a bien eu un second candidat, mais peu sérieux car le chiffre de voix recueilli par lui est de 30 à 40 au plus.

Il est à noter que le chiffre des candidats uniques par circonscription atteint dans certains départements une proportion considérable. Dans l'Ain, sur 6 circonscriptions, 3 ont été représentées par un candidat sans concurrent ; dans les Alpes-Maritimes et le Cantal la moitié également des sièges (2 sur 4) n'a donné lieu à aucune lutte ; dans Eure-et-Loir, 3 candidats sur 5, plus de la moitié, ont été élus sans avoir d'adversaire. Citons encore la Dordogne : 8 députés, 4 élus sans concurrents ; les Côtes-du-Nord 9 députés, 3 élus sans concurrents ; la Creuse et l'Eure 6 députés, 2 élus sans concurrents ; dans le Doubs, 2 circonscriptions sur 5 ont eu un seul candidat ; dans le Finistère, 5 sièges sur 10 n'ont

aurait pu, employant le système anglais ou belge, éviter aux électeurs un dérangement, aux contribuables les frais de l'élection, en proclamant élus avant tout vote ces candidats uniques (1). Est-ce pour aboutir à pareille indifférence du corps électoral, indifférence presque forcée, que l'on maintient le scrutin d'arrondissement et la loi sur les candidatures multiples ?

Il va sans dire que le chiffre des abstentions croît toujours : de 2.285.000 en 1885, avec le scrutin de liste, il s'élève en 1889 à 2.434.000, et en 1893 au chiffre considérable de 3.018.824. Il est inutile d'insister sur les inconvénients de pareils faits.

Et cette situation inattaquable de certains candi-

pas été disputés ; on compte encore comme circonscriptions à candidat unique 4 sur 9 dans Saône-et-Loire, 3 sur 7 dans les Basses-Pyrénées, 3 sur 4 dans la Haute-Savoie, 3 sur 5 dans les Landes, 2 sur 5 dans la Mayenne, 3 sur 4 dans la Meuse. Sans doute les circonstances politiques de 1893, la date hâtive des élections ont pu contribuer à ces résultats ; mais le scrutin uninominal, doublé de la loi sur les candidatures multiples, a sa large part dans cette apathie du corps électoral de certains départements.

En 1889 dans certains départements le nombre des circonscriptions à candidat unique avait atteint une forte proportion, notamment dans les Côtes-du-Nord où l'on en compte 6 et dans le Morbihan 4.

En 1885, au contraire, avec le scrutin de liste, il y eut au moins 2 listes dans tous les départements.

(1) En Angleterre si le nombre des candidats régulièrement présentés ne dépasse pas celui des membres à nommer on les déclare élus sans scrutin.

En Belgique l'article 167 de la loi du 28 juin 1894 décide que s'il n'y a qu'une liste unique, les candidats sont déclarés élus sans autre formalité.

dats, cause de la grève des adversaires, est inhérente au scrutin uninominal. Veut-on savoir le nombre de maires des chefs-lieux de département ou d'arrondissement qui se sont présentés dans la circonscription même de leur chef-lieu et y ont été élus ? Il est de 33 en 1893 (1). Sans doute les maires de grandes villes ont l'avantage d'apporter au Parlement des qualités précieuses d'administrateurs, acquises dans leurs fonctions municipales. Mais nous voyons un inconvénient à ces nominations multipliées en ce qu'elles consacrent la suprématie obligée des villes sur les campagnes ; le maire du chef-lieu, candidat à la députation, jette dans la balance une influence d'autant plus grande que les électeurs du chef-lieu représentent une proportion plus élevée du corps électoral de la circonscription entière ; c'est en réalité la ville, le chef-lieu qui a l'élection entre ses mains (2). Il est vrai que l'inconvénient que nous signalons ne se produit que dans les circonscriptions où rentrent les villes importantes, et qu'à côté il

(1) Citons les maires des grandes villes telles que : Rouen, Saint-Etienne, Saint-Nazaire, Angers, Béziers, Le Mans, St-Denis, Caen, Avignon, etc.

(2) La 1^{re} circonscription du Mans comprend toute la ville du Mans et les électeurs de cette ville au nombre de 14.832 forment à eux seuls plus de la moitié du corps électoral de la circonscription (le total des inscrits étant 26.239). Le même phénomène se reproduit dans toutes les grandes villes ; à Angers il y a 18.580 inscrits sur 27.175, chiffre total des électeurs de la circonscription ; la ville d'Angers représente donc à elle seule plus des 2/3 du corps électoral du collège dont elle fait partie.

existe des circonscriptions purement rurales. Le fait n'en est pas moins fâcheux.

Avec le scrutin de liste, au contraire, cette influence des maires des grandes villes est noyée dans l'ensemble du corps électoral du département ; l'élection ne risque pas dès lors d'être faussée de ce chef.

De même, les situations inattaquables deviennent vulnérables dans le scrutin par département, et les adversaires peuvent tenter la lutte ; dès lors, il se forme partout des listes d'opinion diverse ; les électeurs, ayant à choisir, peuvent tous ou presque tous manifester leurs préférences ; l'abstention, cette plaie des élections, se trouve enrayée.

C'est encore un des motifs qui nous font considérer le scrutin de liste comme supérieur au scrutin uninominal.

CHAPITRE IX

DE LA QUESTION DES ÉLECTIONS PARTIELLES. — INCON-
VÉNIENTS DU SCRUTIN DE LISTE A CET ÉGARD. — TEM-
PÉRAMENTS PROPOSÉS.

En terminant cet exposé il n'est pas sans intérêt d'examiner une question secondaire, mais qui a cependant son importance, celle des élections partielles.

Les Chambres sont élues pour une certaine période, au cours de laquelle, par suite de décès ou de démission, certains membres viennent à disparaître ; le collège électoral qui les avait nommés devra être convoqué pour désigner leur successeur ; de là une élection souvent isolée et dans une seule région.

Le cas se présente avec les deux scrutins.

Tout d'abord il convient de signaler l'inconvénient inhérent à ces sortes d'élections : elles présentent un intérêt moindre et déterminent une moins grande animation chez les électeurs. Aux élections générales, le désir pour la majorité de rentrer à la Chambre affermie et grandie, l'espoir pour la minorité de gagner des sièges et de déplacer l'opinion du pays à son profit, éveillent l'activité de tous, moins

sans doute, nous l'avons montré, avec le scrutin uninominal, mais enfin il y a toujours un mouvement général.

A une élection partielle, l'espoir de déplacer la majorité est le plus souvent une chimère ; une manifestation du corps électoral dans un seul collège se ressent de son caractère isolé, à moins de circonstances exceptionnelles.

Sans doute, les électeurs appelés à une élection partielle ont cet avantage sur leurs concitoyens de pouvoir, si leurs sentiments ont changé depuis les élections générales, manifester dans cette consultation actuelle leur volonté nouvelle ; mais l'inanité d'un effort isolé sans portée pratique, la crainte de faire au gouvernement une opposition stérile peuvent gêner dans une certaine mesure, ces manifestations du suffrage universel (1).

Pour toutes ces raisons, les élections partielles sont un inconvénient, et le renouvellement partiel en serait encore un plus grand.

Mais avec le scrutin uninominal l'inconvénient est moindre. Qu'il s'agisse d'élection générale ou d'élection partielle, le corps électoral nommera dans les deux cas un seul député.

(1) En 1886 toutefois, moins d'un an après avoir élu en entier la liste républicaine, les électeurs d'Ille-et-Vilaine nommèrent à une élection partielle un député de l'opposition à 7.500 voix de majorité, mais il y eut environ 15.000 votants de moins qu'en 1885. D'autres exemples pourraient être cités.

Avec le scrutin de liste il n'en est pas de même. Si, dès la première vacance qui se produit dans la députation d'un département, on convoque le corps électoral, il sera bien toujours le même comme étendue et composition, mais il aura à exprimer un vote unique. Le scrutin de liste, aux élections partielles, dégénère en scrutin uninominal avec ses inconvénients : influence personnelle, non atténuée par la nécessité de s'adjoindre des collègues de liste, absence de grands courants. Puis, et c'est un autre inconvénient, avec le scrutin de liste pur, tel qu'il fonctionna de 1885 à 1889, les départements n'étaient pas tous dans la même situation. Dans quelques-uns, comme la Seine ou le Nord, les chances d'élection partielle, de consultation répétée, s'accroissaient, en sorte que les mêmes électeurs qui, par un premier privilège, avaient pu dresser une liste de candidats plus longue, se voyaient, par une seconde faveur, appelés plus souvent à voter ; de plus, la mise en mouvement de collègues électoraux souvent considérables entraînait de grands frais. Avec le scrutin uninominal, au contraire, il y a égalité entre les circonscriptions ; chacune n'ayant qu'un seul député a chance égale d'être appelée à une élection partielle.

Le scrutin d'arrondissement, que nous avons eu souvent à critiquer, l'emporte évidemment à ce point de vue sur le scrutin de liste pur.

Mais si l'on adoptait le scrutin de liste limité on verrait déjà cet inconvénient s'atténuer ; les départements ou sections de département, nommant un nombre presque égal de députés, seraient appelés dans une mesure à peu près égale à manifester leurs sentiments dans des élections partielles, et les collèges électoraux seraient toujours moins étendus que de 1885 à 1889, aucun ne dépassant le chiffre de 130.000 électeurs.

D'ailleurs, rien ne nécessite le maintien du système actuellement suivi pour les élections partielles (1).

Nous avons signalé, en rappelant les débats historiques auxquels donnèrent lieu nos deux scrutins, l'amendement de M. Tenaille-Saligny qui décidait qu'il ne serait procédé dans un département à des élections partielles qu'autant qu'il y aurait deux députés à nommer (voir ci-dessus, page 61). On maintiendrait ainsi même pour les élections partielles un scrutin de liste à deux noms. Nous avons montré qu'il n'y avait pas là, quoiqu'on ait dit, de « mutilation » de la députation.

(1) Rappelons que les conseils municipaux, qui sont pour la commune, toutes proportions gardées, ce qu'est la Chambre pour l'ensemble du pays, ne sont pas complétés à chaque vacance. Il n'y a lieu à élections complémentaires que si le conseil municipal se trouve réduit aux trois quarts de ses membres, ou si l'on doit procéder à l'élection du maire (loi du 5 avril 1884, articles 42 et 77). L'application de cette règle à la Chambre des députés n'aurait à notre avis rien d'exorbitant.

Il faut d'ailleurs remarquer que le nombre des vacances n'atteint jamais un chiffre très élevé.

Au reste, rien n'empêcherait de recourir à un système de suppléants nommés en même temps que les députés, comme cela eut lieu de 1791 à 1815 et comme cela se pratique encore pour l'élection des délégués appelés à prendre part à l'élection des sénateurs. On pourrait aussi, en abrégant la durée de la législature, diminuer le laps de temps pendant lequel la députation d'un département resterait incomplète.

Enfin, laisserait-on même subsister relativement aux élections partielles le système actuel, il y aurait là, sans doute, pour le scrutin de liste, même limité, une infériorité réelle vis-à-vis du scrutin d'arrondissement ; mais après tout les élections partielles ne sont qu'une exception, et l'inconvénient que nous venons de signaler est balancé par tant d'avantages que nous n'en persistons pas moins à préférer le scrutin de liste.

CONCLUSION

Nous avons ainsi passé en revue les principaux avantages et inconvénients des deux scrutins.

L'instant est venu de résumer les lignes principales de ce travail et de donner une appréciation d'ensemble sous une forme succincte.

Reprenant les points que nous venons d'examiner nous concluerons en ces termes.

Le scrutin uninominal, tel qu'il existe, ne présente d'avantage qu'en ce qui touche les élections partielles. Mais si le scrutin de liste, tel qu'il fut pratiqué de 1885 à 1889, lui est inférieur sur ce point, il lui est supérieur à divers égards : en évitant l'arbitraire des circonscriptions, en diminuant les chances de fraude et de pression, en permettant de faire des élections politiques et en élargissant l'horizon de l'électeur et de l'élu. De plus, il rend possible la représentation proportionnelle des minorités.

Quant à l'égalité des circonscriptions et du droit électoral de chacun, aucun des deux systèmes ne l'assure pleinement.

A ce dernier point de vue le système du scrutin de liste limité présente un avantage très réel, tout en conservant les autres mérites du scrutin de liste

de 1885, sauf en ce qui touche le sectionnement alors nécessaire de certains départements.

Nous ignorons si le scrutin de liste, soit sans limite, soit limité, triomphera quelque jour, mais il nous semble désirable que les élections générales de 1893 soient les dernières faites sous l'empire du système actuel. Le scrutin uninominal d'arrondissement, combiné avec la loi sur les candidatures multiples, s'il était longtemps maintenu, conduirait à la ruine du parlementarisme, en facilitant les abstentions et en faisant contracter au corps électoral des habitudes de profonde indifférence.

Le scrutin de liste, au contraire, est un instrument perfectionné, permettant aux électeurs d'expliquer clairement leurs désirs et leur volonté. Seul il peut donner à la France, avec la stabilité dans les institutions, le moyen de pratiquer loyalement le régime parlementaire et de marcher vers le vrai progrès et la véritable liberté.

15 février 1895

En composant notre travail, nous ne nous attendions certes pas à voir la question du mode de scrutin remise aussitôt en jeu. Les modifications à la loi électorale ne sont proposées et n'interviennent d'ordinaire qu'à la fin de la législature ; les pouvoirs de la Chambre actuelle n'expirant qu'en 1898, nous pensions que le problème ne se poserait que dans deux ans.

Les récents événements de la crise présidentielle et l'idée d'une dissolution possible mise en avant par quelques esprits, ont-ils eu pour effet de hâter les désirs des réformateurs ? Toujours est-il que la question du mode de scrutin vient de reprendre toute son actualité depuis que, dans la séance du 9 février, M. Goblet, député, a déposé une proposition de loi tendant au rétablissement du scrutin de liste (1).

Attendons-nous à voir bientôt les partisans des deux scrutins se livrer à de nouvelles controverses, et souhaitons, sans oser l'espérer, que la discussion prochaine amène, par une série d'amendements, l'adoption du scrutin de liste limité.

(1) Voir *Documents parlementaires*, Chambre, annexe n° 1171, session ord. de 1895, page 151.

Ce n'est pas, en effet, le système du scrutin de liste limité, celui que nous défendons, qui fait l'objet de la proposition de M. Goblet.

Elle nous ramènerait au scrutin de liste pur et simple de 1885, chaque département formant une circonscription unique, sauf un tempérament pour la Seine qui serait divisée en deux collèges (rive droite, rive gauche). Il y aurait donc encore des listes de vingt noms et plus à côté de listes réduites à trois noms.

Bien que ce ne soit pas ici le lieu d'examiner et de discuter la proposition nouvelle, nous devons relever cependant la disposition de l'article 3 du projet qui stipule que « chaque département élit le nombre de » députés qui lui est attribué *actuellement* ».

C'est bien là nous semble-t-il une disposition contradictoire.

Quelle est la base qui a servi à déterminer le chiffre actuel des députés ? C'est l'arrondissement et la population de l'arrondissement considéré isolément ; cela conduit, nous l'avons montré, à créer des inégalités profondes entre la députation de départements pourtant également peuplés, ceux qui comptent un nombre élevé d'arrondissements étant dans une situation plus avantageuse, mais enfin ce n'est que la conséquence logique du système du scrutin d'arrondissement.

Dès lors, si l'on adopte le scrutin de liste, il semble

illogique de maintenir la répartition actuelle des sièges entre les départements, répartition, qui, nous le répétons est la conséquence même du scrutin d'arrondissement.

Il serait donc nécessaire, comme en 1885, de remanier le chiffre actuel de la députation pour la rendre proportionnelle à la population (ou au nombre des électeurs) de chaque département pris dans son ensemble, sans qu'on s'occupe de la quantité et de l'importance respective des arrondissements, ceux-ci ne jouant aucun rôle dans le système du scrutin de liste.

Peut-être cet article 3 a-t-il pour but de gagner à la réforme le plus de partisans possible en ne touchant pas à la situation actuelle des députés et en prévenant des protestations analogues à celles que firent entendre en 1885 les représentants des départements dont la députation était diminuée par la mise en pratique du scrutin de liste ; c'est là, nous semble-t-il un motif bien insuffisant.

N'insistons pas. Aussi bien un avenir prochain nous apprendra l'accueil fait à la proposition de M. Goblet en particulier, et à l'idée de remanier le mode actuel de scrutin en général.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

1^{re} SECTION. — **Le scrutin de liste et le scrutin uninominal, de 1789 à 1871.**

CHAPITRE I. — De 1789 à 1814. — La Révolution et le premier Empire.	13
CHAPITRE II. — De 1814 à 1848. — La Restauration et la monarchie de juillet.	17
CHAPITRE III. — De 1848 à 1871. — La deuxième République. — Le second Empire.	20

2^e SECTION. — **Le scrutin de liste et le scrutin uninominal, de 1871 à 1895.**

CHAPITRE I. — Gouvernement de la défense nationale. — Décret du 29 janvier 1871. — L'Assemblée nationale. — Projet de 1874. — Discussion et vote de la loi électorale du 30 novembre 1875.	25
CHAPITRE II. — Projet de réforme de 1881. — Le scrutin de liste voté par la Chambre des députés, rejeté par le Sénat. — Discussions de 1882. — Réforme de 1885 ; la loi du 16 juin rétablit le scrutin de liste . . .	42

CHAPITRE III. — Élections de 1885. — Le scrutin d'arrondissement rétabli à raison de circonstances politiques. — Loi du 13 février 1889. — Loi du 17 juillet 1889 relative aux candidatures multiples. — Élections de 1889 et 1893. — Conclusion	65
--	----

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I. — De l'examen du scrutin de liste et du scrutin d'arrondissement en ce qui touche l'égalité du droit électoral de chaque électeur. — Inégalités respectives des deux systèmes. — Question de la répartition des sièges. — Exposé d'un système de scrutin de liste tempéré	78
CHAPITRE II. — De la composition arbitraire des circonscriptions conséquence du scrutin uninominal d'arrondissement et des inconvénients qui en résultent. — Supériorité à cet égard du scrutin de liste même admis avec tempéraments	95
CHAPITRE III. — De la question de savoir lequel des deux scrutins rend plus difficile la candidature officielle, les fraudes, la corruption, etc.	113
CHAPITRE IV. — De l'indépendance de l'élu vis-à-vis des électeurs. — Inconvénients du scrutin uninominal qui porte à sacrifier les intérêts généraux aux intérêts locaux, aux questions de clocher.	120
CHAPITRE V. — De quelques avantages du scrutin de liste : il crée de grands courants et seul peut conduire à des résultats vraiment politiques	128

CHAPITRE VI. — De l'examen d'une objection faite au scrutin de liste en ce qui touche les rapports des électeurs mandants avec le député mandataire ; ce qu'il en faut penser. — De la question des comités. — L'électeur doit-il voter pour un candidat en tant qu'homme ou à raison de ses opinions.	132
CHAPITRE VII. — De l'importante question de la représentation des minorités et du point de savoir lequel des deux scrutins peut le mieux assurer cette représentation. .	141
CHAPITRE VIII. — De l'inconvénient spécial du scrutin d'arrondissement en ce qu'il facilite l'abstention. — Cas où l'élu était candidat unique, ce qui est plus fréquent avec le scrutin uninominal qu'avec le scrutin de liste. — Conséquences fâcheuses qui en résultent	162
CHAPITRE IX. — De la question des élections partielles. — Inconvénients du scrutin de liste à cet égard. — Tempéraments proposés.	169
CONCLUSION.	175
ADDENDUM.	177

POSITIONS

Positions prises dans la thèse.

DROIT ROMAIN

I. — Il n'y a *injuria* et l'*actio injuriarum* n'est possible qu'autant que le coupable a eu l'*animus injuriandi*.

II. — La diffamation, comme la calomnie, était punie à Rome et donnait lieu à l'*actio injuriarum*.

III. — Au cas où le délit qui donne naissance à l'*actio injuriarum* est réprimé par d'autres moyens, le cumul de l'*actio injuriarum* et d'une autre action pénale, née à raison du même fait, est possible à certaines conditions.

IV. — L'action de la loi Cornelia tendant à faire prononcer contre le coupable une peine criminelle est un *judicium privatum* et non un *judicium publicum*.

DROIT CONSTITUTIONNEL

I. — Le chiffre à considérer pour attribuer aux départements un nombre proportionnel de députés est celui des électeurs inscrits, de préférence à celui de la population, même déduction faite des étrangers.

II. — Le système consistant à attribuer au minimum un député à chaque arrondissement, quelle que soit son importance, conduit à des résultats injustes et crée une inégalité profonde entre les électeurs des diverses régions.

III. — Le scrutin de liste, abstraction faite de tout procédé spécial tendant à établir la représentation proportionnelle, assure, à lui seul, pour l'élection des députés en France, une représentation suffisante des minorités.

IV. — Le scrutin d'arrondissement, tel qu'il existe actuellement en France, combiné avec la loi sur les candidatures multiples, facilite l'abstention d'une façon regrettable.

Positions prises hors de la thèse.

DROIT ROMAIN

I. — C'est la nature du fonds dominant qui détermine le caractère urbain ou rural d'une servitude.

II. — Les pactes et stipulations n'établissaient un droit réel de servitude qu'autant qu'ils étaient suivis de quasi-tradition.

III. — La compensation à Rome n'a jamais été légale, mais seulement judiciaire.

IV. — La nullité des actes faits par le pupille *sine tutore auctore* et empirant sa condition laisse subsister à sa charge une obligation naturelle.

DROIT CIVIL FRANÇAIS

I. — L'inaliénabilité des biens dotaux a pour fondement l'incapacité de la femme dotale.

II. — La communauté n'est pas une personne civile distincte des époux ; ce n'est qu'une indivision entre époux.

III. — Il existe une théorie du droit de rétention.

IV. — Le tribunal français auquel est présenté un jugement étranger, a le droit de l'examiner au fond pour accor-

der ou refuser l'exequatur, mais une fois cet examen terminé, s'il refuse l'exequatur, il n'a pas le droit de réformer ce jugement et de lui en substituer un autre.

SCIENCE FINANCIÈRE

I. — Le seul moyen pratique d'amortir sérieusement la dette française est, à l'heure actuelle, la création de rentes amortissables.

II. — La responsabilité des ordonnateurs et spécialement des ministres n'a pas de sanction efficace en matière budgétaire.

III. — On pourrait sans inconvénient faire rentrer les budgets annexes dans le budget ordinaire et réaliser ainsi entièrement l'unité budgétaire.

IV. — L'autorité compétente pour apprécier la responsabilité du receveur municipal à l'égard des agents subordonnés de son service est le ministre.

Vu :

Le Président de la thèse,
E. CHAVEGRIN

Vu :

Le Doyen,
COLMET DE SANTERRE

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

219

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot, Saint-Dizier, (Haute-Marne), 45-47, Passage Verdeau, Paris
